



Die NATO und Russland: Verteidigungsplanung 2014 – 2016

Report**Author(s):**

Bieri, Matthias; Fiskvik, Jannicke; Nünlist, Christian; [Thränert, Oliver](#) ; Zapfe, Martin; [Zogg, Benno](#) 

Publication date:

2016-06

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-010819250>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Originally published in:

CSS Studies

CSS STUDIE

Die NATO und Russland: Verteidigungsplanung 2014–2016

Zürich, Juni 2016

Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

© 2016 Center for Security Studies (CSS), ETH Zürich

Leitung: Oliver Thränert

Autoren: Matthias Bieri, Jannicke Fiskvik, Christian Nünlist,
Oliver Thränert, Martin Zapfe, Benno Zogg

Layout/Infografik: Miriam Dahinden-Ganzoni

Center for Security Studies (CSS)

ETH Zurich

Haldeneggsteig 4, IFW 8092 Zürich

Tel.: +41-44-632 40 25

www.css.ethz.ch

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1. Paradigmenwechsel in Europa – die Rückkehr des Krieges	4
2. Die NATO zwischen Kabul und Krim: Osterweiterung und der Georgienkrieg	6
3. Die NATO zwischen Krim und Wales	7
4. Die NATO zwischen Wales und Warschau	10
5. Annäherung Schwedens und Finnlands an die NATO	20
Ausblick auf Warschau	22

Einleitung

Die russische Annexion der Krim hat die NATO gleichsam über Nacht vor neue, überwunden geglaubte Herausforderungen gestellt und ihr alten Aufgaben wieder in den Vordergrund gerückt. Seit 2001 hatte der Einsatz der ISAF-Mission in Afghanistan, deren Kommando die NATO 2003 übernahm, die westliche Militäralliance geprägt. Seit März 2014 gilt die Aufmerksamkeit der NATO nun wieder vermehrt ihrer östlichen Bündnisgrenze und der Herausforderung durch ein zunehmend offen revanchistisches Russland und einem möglichen «Krim-Szenario» im Baltikum. Kollektive Verteidigung gemäss Artikel 5 ist für die NATO wieder zentral geworden. Nach einem Vierteljahrhundert ohne wirklich reale Verteidigungsplanung muss das Bündnis nun wieder Antworten auf Herausforderungen finden, die ihm aus seiner Geschichte wohl bekannt sind – dies aber zu einer Zeit, in der es an sicherheitspolitischen Herausforderungen insgesamt nicht mangelt und in der auch innerhalb des Bündnisses kein Konsens besteht, ob und wie man sich Russland gegenüber aufstellen soll. Wenige Wochen vor dem Gipfel von Warschau im Juli 2016 steht die NATO somit vor schwierigen Entscheidungen.

Diese Studie sucht folgende Kernfragen zu beantworten: **Wie hat die NATO seit 2014 ihre Verteidigungsplanung gegenüber Russland auf die veränderte Bedrohungslage angepasst? Welche Logik liegt diesen Schritten zugrunde, und wo ergeben sich politisch-militärische Probleme?** Im Zentrum stehen dabei die militärischen und institutionellen Reformen seit dem Gipfel von Wales im September 2014. Diese werden vor dem Hintergrund der wahrscheinlichen Bedrohungsszenarien mit Blick auf Russland eingeordnet und bewertet. Insgesamt kommt diese Studie zu dem Schluss, dass die militärische Reaktion der NATO einen Kompromiss darstellt zwischen der Notwendigkeit, militärische Einsatzbereitschaft zu demonstrieren, und dem Wunsch, eine Eskalationsspirale zu verhindern. Noch greifen die meisten Massnahmen deutlich zu kurz, um Sicherheit gegen Russland zu gewährleisten; gleichwohl hat das Ausmass der in Wales vereinbarten und dann implementierten Massnahmen viele Beobachter überrascht. Ob dies auch für den Gipfel in Warschau gelten wird, ist derzeit noch offen.

Im ersten Kapitel wird eingangs gezeigt, warum die geostrategische Zäsur von 2014 in der Tat eine Wasserscheide für die europäische Sicherheit im Allgemeinen und das Bündnis im Speziellen darstellt. Im zweiten Kapitel wird kurz die erste Dekade dieses Jahrhundert betrachtet und die Allianz im Spannungsfeld von Afghanistankrieg und einem wieder «erwachenden» Russland dargestellt. Im dritten und vierten Kapitel folgt zuerst eine Analyse der unmittelbaren Folgen der Krim-Annexion für die Bedrohungsperzeption der NATO, und ihre ersten Reaktionen auf diese neue Situation. Im Kern wird

dann untersucht, wie sich die Allianz zwischen «Wales und Warschau», den beiden wohl bedeutendsten Gipfeln der jüngeren Geschichte des Bündnisses, militärisch auf ein zunehmend revanchistisches Russland unter Präsident Wladimir Putin eingestellt hat. Zuletzt wird im fünften Kapitel auf die Rolle der aktiven NATO-Partner Schweden und Finnland eingegangen, die für die NATO in vielen Szenarien von entscheidender Bedeutung wären, aber auch selber direkt von einem immer offensiver auftretenden Russland betroffen sind.

Die NATO steht vor grossen Herausforderungen, und das nicht nur im Osten. Auch und gerade die südliche «Flanke» – die durch die Migrationskrise und den Bürger- und Stellvertreterkriegen im Irak und in Syrien sowie die Instabilität in Libyen im Fokus der Allianz steht – beunruhigt die militärischen und politischen Planer in Brüssel und in den Mitgliedstaaten. Diesen Hintergrund vollständig auszublenden ist nicht möglich und würde auch jede Analyse verzerren. Gleichwohl wird sich diese Studie lediglich der «Ostflanke» des Bündnisses widmen; denn nur hier scheint ein Konflikt zu entstehen, der den Zusammenhalt des Bündnisses, und damit letztlich seine Existenz, ernsthaft zu gefährden vermag.

1. Paradigmenwechsel in Europa – Die Rückkehr des Krieges

Die russische Annexion der ukrainischen Krim-Halbinsel im März 2014 sowie die – zunächst offiziell abgestrittene – russische Militärintervention in der Ostukraine ab Juli 2014 markierten eine wichtige Zäsur in der europäischen Sicherheitspolitik. Die NATO plant wieder explizit die Verteidigung gegenüber Russland und für Szenarien der territorialen Bündnisverteidigung.

Alarmistische Kommentatoren sehen Europa bereits in einem neuen Grosskonflikt. Doch Europa steht nicht vor einem «neuen Kalten Krieg». Der Kalte Krieg war eine globale Konfrontation zwischen zwei ideologisch antagonistischen Mächten, nämlich der kommunistischen Sowjetunion und dem demokratischen Westen. Das heutige autoritäre Russland ist nicht von einem globalen Sendungsbewusstsein getrieben. Die marxistisch-leninistische Ideologie erfährt keine Wiederaufstehung, wohl aber definiert sich Russland ostentativ als anti-westliche Macht, welche die als dekadent angesehenen westlichen Werte weitgehend ablehnt. Russland ist bedeutend schwächer als die UdSSR, es ist keine Bündnisführungsmacht mehr und kann nicht global handeln. Der Personalbestand der russischen Streitkräfte beträgt nur noch ein Fünftel desjenigen der Sowjetarmee. Das russi-

sche Bruttoinlandprodukt (2014: 1,9 Billionen Dollar) ist kleiner als dasjenige Italiens (2,1 Billionen Dollar).¹ Der Westen und Russland haben zudem trotz der Ukraine-Krise viele gemeinsame Interessen und kooperieren bei der Bewältigung von Herausforderungen, wie zum Beispiel in den E-3/EU+3 Verhandlungen zum iranischen Atomprogramm.

Dessen ungeachtet bedeuteten die Ereignisse von 2014 eine Zeitenwende für die europäische Sicherheitspolitik und damit für die militärische und militärpolitische Planung des Westens. Für diese Einschätzung ist zuallererst ein Blick auf die Grundlagen der europäischen Friedensordnung zwischen 1990 und 2014 von Bedeutung.

Nach dem *Annus mirabilis* mit dem Mauerfall 1989 markierte die Charta von Paris im Dezember 1990 den Beginn eines neuen Zeitalters in Europa. Der Kalte Krieg war (weitestgehend) friedlich zu Ende gegangen. Die NATO und Russland sahen sich nach 1990 als sicherheitspolitische Partner und nicht länger als Feinde. Die NATO verschob entsprechend in den 1990er-Jahren ihren Schwerpunkt von der Verteidigung Westeuropas zu einem politischen Bündnis. Im Rahmen der NATO-Erweiterung garantierte das Bündnis Stabilität und Frieden in neuen Beitrittsländern und baute gleichzeitig kooperative Beziehungen mit Russland und anderen ehemaligen Sowjetrepubliken auf. Die Charta von Paris von 1990 definierte einen gesamteuropäischen Friedensraum als Vision – die Formel «von Vancouver bis Wladiwostok» verwies dabei darauf, dass die USA und Kanada darin als Friedens- und Stabilitätsgarant eingebunden blieben und Russland als Sicherheitspartner betrachtet wurde. Frieden in Europa, so das Leitmotiv der 1990er-Jahre, war nur mit Russland möglich und nicht länger gegen Russland.²

Bereits die KSZE-Schlussakte von 1975 hatte fundamentale gemeinsame Prinzipien für das europäische Sicherheitssystem definiert, darunter das Verbot, territoriale Grenzen mit Gewalt zu ändern, sowie das Recht auf freie Bündniswahl. Diese Prinzipien ermöglichten 1990 sowohl die Wiedervereinigung Deutschlands – eine Grenzaufhebung auf friedlichem Weg und unter Zustimmung der vier Mächte – als auch die NATO-Mitgliedschaft des gesamten Deutschlands, faktisch die erste NATO-Osterweiterung durch Einbezug des Territoriums der ehemaligen DDR. Dies erfolgte jedoch unter bestimmten Bedingungen wie des Verzichts der dauerhaften Stationierung ausländischer Truppen und Kernwaffen auf diesem Gebiet.

Der Westen ging das NATO-Osterweiterungsprojekt grundsätzlich in einem partnerschaftlichen Geist mit Russland an. Moskau nahm, wenn auch widerwillig, den

NATO-Beitritt Polens, Ungarns und Tschechiens sowie auch der baltischen Staaten hin. Spätere Vergleiche mit «Versailles» nach dem Ersten Weltkrieg,³ wonach der Westen die momentane Schwäche Russlands in den 1990er-Jahren ausgenutzt habe, entbehren einer gründlichen Analyse des Prozesses der NATO-Erweiterung. Solche Propaganda-Narrative sind mehr Mythos als faktenbasierte Interpretation.⁴

Die mit der unilateralen Unabhängigkeitserklärung 2008 vollzogene Abspaltung des Kosovo von Serbien erscheint im Rückblick als Spezialfall einer einseitig erzwungenen Grenzverschiebung in Europa nach 1990. Aber «Kosovo 2008» kann nicht als Präzedenzfall für «Krim 2014» dienen. Kosovos Unabhängigkeitserklärung war einerseits eine jahrelange Missachtung fundamentalster Menschenrechte von Kosovaren vorangegangen. Andererseits wurde zwischen 1999 und 2008 in einem Verhandlungsprozess versucht, eine für beide Seiten akzeptable Lösung des Kosovo-Problems zu finden. Beide Faktoren, also die Gefahr eines Völkermords an der russischsprachigen Minderheit auf der Krim und ein erfolgloser langjähriger internationaler Vermittlungsprozess für eine mögliche Sezession der Krim, waren im März 2014 nicht gegeben. Dennoch intervenierte Russland militärisch und schloss die Krim Hals über Kopf an Russland an, mit einem äusserst fragwürdigen Referendum auf der Krim kurz nach der Annexion als Pseudo-Legitimation.⁵

Die Verteidigung des NATO-Territoriums war für das Bündnis in den Jahren zwischen 1990 bis 2014 nur von untergeordneter Bedeutung gewesen. Die NATO konzentrierte ihre militärischen Planungen in dieser Zeit auf «Out-of-area»-Missionen, zunächst in unmittelbarer Nachbarschaft auf dem Balkan, dann global unter anderem in Afghanistan, Libyen und am Horn von Afrika. Die USA gingen auch nach dem Georgien-Krieg von 2008 davon aus, dass Russland keine militärische Gefahr für den Westen darstellte. Die Obama-Regierung sah die amerikanische Stabilisierungsaufgabe in Europa als erfüllt an und verkündete 2011 den geostrategischen Schwenk der amerikanischen Aussen- und Sicherheitspolitik nach Asien. Die USA würden ihr Hauptaugenmerk auf die strategische Rivalität mit China und den Krisenherd des Südchinesischen Meeres richten. Europa würde künftig stärker in der Verantwortung sein, auf strategische Herausforderungen an seiner Ost- und Südperipherie zu reagieren, und die USA damit entlasten. Interessanterweise

1 Internationaler Währungsfonds, *IMF Data*, <http://www.imf.org/en/Data>.

2 Vgl. Christian Nünlist / Oliver Thränert, «Putins Russland und Europäische Sicherheit», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 172 (2015); Kari Möttölä, «The OSCE at 40: Looking at the Abyss of a Fault-line», in: *Security and Human Rights* 25, Nr. 2 (2014), 161–167.

3 Patrick Nopens, «Beyond Russia's Versailles Syndrome», in: *Egmont Security Policy Brief*, Nr. 58 (2014).

4 Anne Applebaum, «The Myth of Russian Humiliation», in: *Washington Post* (17.10.2014). Die Rücksichtnahme des Westens auf russische Befindlichkeiten in den 1990er-Jahren war eindrücklich: Ein erstes Beitrittsge-such zur NATO von Polen war 1992 abgewiesen worden; Russland wurde der sowjetische UNO-Sicherheitsratsstiz zugesprochen und zum exklusiven Club der G8 eingeladen. Im Gleichakt mit der NATO-Osterweiterung wurde Russland als strategischer Partner der NATO behandelt.

5 Christian Weisflog, «Warum die Krim nicht Kosovo ist», in: *Neue Zürcher Zeitung* (18.11.2014).

hielten die USA an dieser strategischen Stossrichtung nach Asien auch in ihrer Nationalen Sicherheitsstrategie von 2015 fest – also auch *nach* der russischen Annexion der Krim.⁶

Während des Libyen-Krieges 2011 übernahmen europäische Regierungen in der Tat erstmals mehr Verantwortung als bisher. Die USA führten nur noch aus dem Hintergrund. Allerdings leisteten sie immer noch entscheidende militärische Beiträge, ohne die der Luftkrieg gegen Gaddafi nicht erfolgreich hätte geführt werden können. Die Ambitionen einer eigenständigen europäischen Verteidigungspolitik, die gewisse militärische Aufgaben an ihrer Peripherie im Sinne einer Lastenteilung auch ohne die USA durchführen könnte, litten zudem an der existenziellen Krise der EU im Sog der Wirtschaftskrise ab 2008.⁷

Nur die exponierten neuen NATO-Mitglieder in Ost- und Mitteleuropa und im Baltikum warnten bereits früh vor einer revisionistischen russischen Sicherheitspolitik und forderten – nach 2008 noch nachdrücklicher – eine Refokussierung der Militärplanung der NATO auf die Bündnisverteidigung und eine mögliche militärische Bedrohung durch Russland.

2. Die NATO zwischen Kabul und Krim: Osterweiterung und der Georgienkrieg

Strategische Differenzen über die künftige Ausrichtung der NATO hatten das Bündnis bereits seit 2003 im Zuge der Kriege im Irak und in Afghanistan belastet. Die Ost- und Mitteleuropäer und Balten forderten konsequent, aber erfolglos, die Allianz dürfe die Verteidigung des Bündnisgebietes nicht vernachlässigen. Die Kleinstaatlichkeit der baltischen Staaten und ihre geografische Nähe zu Russland schufen für die NATO nach dem Beitritt zur NATO 2004 eine andere Ausgangslage für die Verteidigungsplanung, als dies zuvor durch den Beitritt des relativ grossen Polen (NATO-Mitglied seit 1999) sowie Ungarns und Tschechiens der Fall gewesen war.

Das Baltikum würde in jedem Konflikt mit Russland äusserst exponiert sein. Bis 2008 hat die NATO die baltischen Staaten explizit nicht in ihrer Verteidigungsplanung berücksichtigt, um Russland nicht unnötig zu provozieren. Der Schutz gemäss Artikel 5 war damit im

Fall der baltischen Staaten von 2004 bis 2008 nicht gegeben. Immerhin patrouillierten NATO-Verbündete solidarisches ab 2004 abwechselnd den Luftraum über den baltischen Staaten, die selbst über keine Kampfflugzeuge verfügen.⁸ Solange eine russische Bedrohung nicht akut war, war diese abnormale Situation aber kein Thema für die NATO. Die USA und Deutschland sorgten dafür, dass die NATO keine Analyse einer möglichen militärischen Bedrohung Russlands erstellte.⁹

Dies änderte sich erst nach den russischen Cyberangriffen auf Estland (2007) und dem Georgien-Krieg (2008). Nun verstärkten sich in Polen sowie im Baltikum die Sorgen um die Verteidigung im Falle einer russischen Aggression. Litauen wünschte von den USA Ende 2008 in mehreren «non-papers» eine permanente Stationierung von US-Kampftrouppen auf dem Territorium aller drei baltischer Staaten, eine Verstärkung der Luftverteidigung und Panzerabwehrwaffen, einen Ausbau der Küstenverteidigung und das Abhalten von bilateralen Militärübungen mit den baltischen Staaten. Von der NATO verlangte Litauen überdies die Ausarbeitung von Eventualplänen zur Erfüllung der Artikel-5-Pflichten gegenüber den baltischen Staaten.¹⁰ Weder Deutschland noch die USA wollten jedoch die Beziehungen zu Russland gefährden. Im Gegenteil, die neue Obama-Regierung begann im Februar 2009 ihre «Reset»-Politik, mit dem Ziel, die Beziehungen zu Moskau zu verbessern.

Polen und die baltischen Staaten blieben besorgt über eine längerfristige Bedrohung durch Russland. Der politische Druck, NATO-Planungen für die Verteidigung des Baltikums zu entwickeln, verstärkte sich durch die russische Militärübung «Zapad 2009» (Russisch für «Westen 2009»). Sie simulierte grossangelegte Angriffe auf die baltischen Staaten und präventive Nuklearschläge gegen Polen. Im Oktober 2009 gaben US-Präsident Barack Obama und Aussenministerin Hillary Clinton ihr grünes Licht für einen deutschen Vorschlag, wonach der Verteidigungsplan für Polen («Eagle Guardian») auf die baltischen Staaten ausgeweitet werden sollte. Als die NATO dies im Dezember 2009 auf ihrem Ministerrat beschloss, freute sich der estnische NATO-Botschafter über dieses «verfrühte Weihnachtsgeschenk». Die Planungen sollten geheim bleiben, auch weil die NATO seit 1990 beständig betont hatte, dass sie Russland nicht länger als Bedrohung wahrnehme. Allerdings gerieten Details bereits Anfang 2010 an die Öffentlichkeit, und später wur-

6 Christian Nünlist, «Obamas Aussenpolitik: Eine erste Bilanz», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 188 (2016).

7 Daniel Keohane, «Libya lessons for Europe», in: *Carnegie Europe Blog* (2.2.2016).

8 Die einzigen Eventualpläne zur Verteidigung des Baltikums wurden nach deren Aufnahme in die NATO von den USA erstellt. Es gab aber dazu keine Militärübungen und es wurden auch keine US-Streitkräfte positioniert, um die Verteidigung glaubwürdig zu machen. Vgl. dazu Edward Lucas, «The Coming Storm», in: *Center for European Policy Analysis Report* (June 2015), 7.

9 Ulrike Demmer / Ralf Neukirch, «NATO Developed Secret Contingency Plans for Baltic States», in: *Spiegel Online* (06.12.2010).

10 Ebd.

den zahlreiche relevante US-Regierungsdokumente dazu von Wikileaks veröffentlicht.¹¹

Der NATO-Militärausschuss genehmigte den entsprechend revidierten Eventualplan «Eagle Guardian» am 22. Januar 2010. Der neue Plan sah ein Minimum von neun NATO-Divisionen (aus den USA, Grossbritannien, Deutschland und Polen) vor, um einen Angriff auf Polen oder die baltischen Staaten mit Kampfoperationen zurückzuschlagen.¹² «Eagle Guardian» markierte eine wichtige Zäsur in der Politik der NATO gegenüber den östlichen Mitgliedstaaten. Im Juni 2010 wurde der neue Plan in der Übung «BALTOPS 2010» erstmals geübt: US-Marines führten mit estnischen Streitkräften eine amphibische Landung an der Hara-Bucht durch.¹³

Während die NATO also ihre Militärplanung nach 2008 revidierte, modifizierten die USA ihre eigenen Kriegspläne nach dem Georgien-Krieg vorerst noch nicht. Verteidigungsminister Robert Gates lehnte den Vorschlag ab, für die 2010 Quadrennial *Defense Review* ein Szenario zur Verteidigung gegen ein aggressives Russland zu entwerfen.¹⁴ Der NATO-Plan sah zudem den Einsatz eines Drittels der polnischen Streitkräfte zur Verteidigung der baltischen Staaten vor – ob Warschau im Krisenfall tatsächlich seine eigenen Truppen ins Baltikum schicken und damit die Verteidigung des eigenen Territoriums entblößen würde, schien jedoch alles andere als sicher.¹⁵

Auf dem Gipfel von Lissabon 2010 wurden im strategischen Konzept der NATO drei Hauptaufgaben definiert: erstens kollektive Verteidigung, zweitens globales Krisenmanagement, und drittens kooperative Sicherheit durch Partnerschaften. Der NATO-Gipfel in Chicago im Mai 2012 bestätigte diesen Trend zurück von einem globalen Weltpolizisten zurück zu einem regionalen Verteidigungsbündnis. Die NATO reagierte allerdings mit Ausnahme der Aktualisierung von «Eagle Guardian» insgesamt ziemlich bedächtig auf den Georgien-Krieg. Im Sog der Wirtschaftskrise wurden die Verteidigungsbudgets der europäischen NATO-Staaten zwischen 2006 und 2013 im Schnitt um rund 15 Prozent reduziert. Das britische Verteidigungsbudget sank von 2010 bis 2015 um 8 Prozent, und auch Frankreichs Verteidigungsausgaben sanken nach 2013 von 1,9 Prozent Anteil am BIP auf 1,76 Prozent.¹⁶

Im Herbst 2013 fand erstmals seit dem Ende des Kalten Krieges wieder eine grosse Militärübung zur kollektiven Verteidigung («Steadfast Jazz») in den östlichen Mitgliedstaaten statt. Das Szenario beinhaltete die Ver-

teidigung Polens und des Baltikums.¹⁷ Deutschland war darum besorgt, Russland nicht unnötig zu provozieren, und setzte sich für eine maximale Transparenz zugunsten russischer Manöverbeobachter ein. Nur Frankreich und Polen beteiligten sich mit über 1000 Soldaten; die USA trugen nur 40 Soldaten bei, Deutschland 55 Soldaten.¹⁸

Seit 2008 war die Refokussierung auf Europa und auf kollektive Verteidigung ein klarer Trend in der Strategieentwicklung der NATO. Die Rückbesinnung auf Artikel 5 des NATO-Vertrags begann bereits vor der russischen Annexion der Krim im März 2014. Die wieder wichtiger erachtete Aufgabe der Bündnisverteidigung ging einher mit einer parallelen Abnahme der Intensität der Kampfhandlungen der NATO-Truppen am Hindukusch und dem geplanten Abzug der letzten Kampfverbände aus Afghanistan bis Ende 2014. War globales Krisenmanagement im Afghanistan-Jahrzehnt die Hauptaufgabe der NATO gewesen, so sollten laut NATO-Planern in der Zeit nach 2014 globale Operationen und kollektive Verteidigung gleichzeitig zentrale Allianzaufgaben werden.¹⁹

3. Die NATO zwischen Krim und Wales

3.1 Die Zeitenwende der Krim

Sowohl die russische Annexion der Krim als auch die Aggression in der Ostukraine waren strategische Überraschungen für den Westen. Zwar war die russische Außenpolitik schon zuvor mit Misstrauen beobachtet worden – nicht zuletzt der Krieg mit Georgien im Jahr 2008 war ein Weckruf für viele Beobachter gewesen. Dennoch ging der Westen weiterhin davon aus, dass Russland seine Interessen im Rahmen der bestehenden europäischen Friedensordnung aufrechterhalten würde, also im Einklang mit dem KSZE-Prinzip von 1975 der Unveräusserlichkeit der bestehenden Grenzen. Fand der Krieg in Georgien noch in einer Grauzone statt, in der es vielen Beobachtern schwerfiel, klare Verantwortlichkeiten zu benennen, ist das Bild hinsichtlich der Vorgänge auf der Krim eindeutig: Die Annexion war ein völkerrechtlich illegaler, bewaffneter Landraub. Ferner operierten russische Truppen seit Juli 2014 offen in der Ukraine.²⁰

11 Mark Kramer, «Russia, the Baltic Region, and the Challenge for NATO», in: *PONARS Eurasia Policy Memo* Nr. 267 (2013), 5.

12 Kramer, Russia, 6.

13 «Eagle Guardian», in: *GlobalSecurity.org*, n.d.

14 Julian Ioffe, «The Pentagon Is Preparing New War Plans for a Baltic Battle Against Russia», in: *Foreign Policy* (18.09.2015).

15 Lucas, *Coming Storm*, 8.

16 Daniel Keohane, «The Renationalization of European Defense Cooperation», in: *Strategic Trends* (2016), 9–28.

17 Judy Dempsey, «What NATO's Steadfast Jazz Exercises Mean for Europe», in: *Carnegie Europe Blog* (31.10.2013).

18 Lucas, *Coming Storm*, 8f.

19 Christian Nünlist, «Zurück in die Zukunft», in: *Aargauer Zeitung* (04.09.2014).

20 Igor Sutyagin, «Russian Forces in Ukraine», in: *RUSI Publications* (09.03.2015).

Die strategische Überraschung der militärischen Einverleibung der Krim-Halbinsel innert weniger Tage durch russische hybride Kriegführung und die entscheidende, aber offiziell negierte direkte russische Militärintervention in der Ostukraine im Juli/August 2014 stellten die NATO-Planer vor heikle Fragen: Wäre die NATO militärisch auf ein «Krim-Szenario» im Baltikum vorbereitet? Was würde geschehen, wenn die geplante NATO-Speer spitze und die schnelle Eingreiftruppe «NATO Response Force» (NRF) einen russischen Militärangriff auf NATO-Territorium nicht innert Tagen zurückschlagen konnten? Die NATO-Planer gehen zwar bis heute davon aus, dass Polen und die baltischen Staaten aufgrund ihrer stabilen politischen Verhältnisse resilienter gegenüber russischer hybrider Kriegführung wären, dennoch machen die militärischen Realitäten vor Ort den Planern ernsthafte Sorgen.

Trotz der strategischen Überraschung und wohl entgegen Präsident Putins Erwartungen gelang es der NATO im Frühling und Sommer 2014 erstaunlich gut, mit einer Stimme zu sprechen und auf die Ukraine-Krise zu reagieren – auch wenn es unter den 28 NATO-Mitgliedern unterschiedliche Haltungen zur Frage gibt, wie die Allianz auf die neue russische Herausforderung reagieren soll. Unter den NATO-Alliierten herrschte ab März 2014 die dringliche Einsicht vor, dass sich die geopolitischen Realitäten im Osten der Allianz fundamental geändert hätten. Die Abschreckungsfähigkeit des Bündnisses sollte entsprechend durch möglichst schnelle und möglichst sichtbare Massnahmen untermauert werden. Die NATO baute deshalb eine visible Präsenz in Osteuropa auf, mit neuen Stützpunkten und schnellen Eingreiftruppen. Bereits im April 2014 kündigte die NATO eine Reihe von Militärmassnahmen an, um die kollektive Verteidigung zu stärken und Solidarität mit den Balten und Osteuropäern zu signalisieren. Das Bündnis vervierfachte die Anzahl der Kampfjets, die sich seit 2004 von der Luftwaffenbasis Šiauliai in Litauen an der NATO-Mission zu Luftraumüberwachung in den baltischen Staaten beteiligen (von 4 auf 16 Flugzeuge) und flog regelmässig AWACS-Aufklärungsmissionen und Luftbetankungsflüge über Polen und Rumänien.²¹ Die NATO erhöhte auch ihre maritime Präsenz im Schwarzen Meer und in der Ostsee. Im April 2014 beschlossen die NATO-Aussenminister, sämtliche zivile und militärische Zusammenarbeit mit Russland, das Mitglied des NATO-Programms «Partnerschaft für den Frieden» ist, zu sistieren. Zuvor hatte die Allianz erklärt, die Zusammenarbeit mit der Ukraine zu verstärken, vornehmlich im Bereich von Ausbildung und gemeinsamer Übungen.²²

Die USA und Kanada stationierten kurzfristig zusätzliche Kampfjets in Polen und Rumänien. Die USA er-

höhten im Rahmen der «Operation Atlantic Resolve» (finanziert durch ihre *European Reassurance Initiative*, ERI) ihre Präsenz in Rumänien und Polen und bauten zudem eine rund 90-tägige kontinuierliche Rotation von US-Truppen in Zentraleuropa auf. Auch Dänemark, Frankreich und Grossbritannien verstärkten die NATO-Luftraumüberwachung des Ostseeraums mit Kampfjets.²³

Im Juni 2014 beschlossen die NATO-Aussenminister den *Readiness Action Plan* (RAP), einen Plan zur Erhöhung der Einsatzbereitschaft, dessen Ziel es ist, die militärische Reaktionszeit auf Krisen und Bedrohungen gegen einen Mitgliedstaat zu verkürzen. Zudem erwog die Allianz, durch eine erhöhte Manöverfrequenz im Rahmen der *Connected-Forces-Initiative* (CFI) an ihrer Ostflanke eine Art permanente Präsenz zu etablieren, ohne tatsächlich ständig Truppen in der Region stationieren zu müssen.²⁴ Zudem erhöhte die NATO die Anzahl und Frequenz ihrer Militärübungen. 2014 fanden 162 Manöver statt, doppelt so viele wie ursprünglich geplant.²⁵ Im Unterschied zum Afghanistan-Jahrzehnt, während dem die Allianz sich auf die Kriegführung am Boden durch eher kleinere Einheiten bis zur Ebene eines Bataillons konzentriert hatte, waren nun für die alt-neue Hauptaufgabe «kollektive Verteidigung» wieder Übungen auf Stufe der Brigaden und potenziell der Divisionen und Korps gefragt. Zudem rückten Luft- und Seestreitkräfte für Operationen hoher Intensität wieder in den Vordergrund.

Der Russlandfaktor insgesamt und die Bedrohung durch «hybride Kriege» dominierten den NATO-Gipfel in Wales im Spätsommer 2014. Gleichzeitig machte das Vorrücken des sogenannten «Islamischen Staates» bereits damals klar, dass sich die NATO nicht exklusiv auf ihre Ostflanke konzentrieren können, sondern sich weiterhin für eine Doppelaufgabe rüsten musste: Während die Verteidigung des Bündnisgebiets durch die Ukraine-Krise an Relevanz gewonnen hatte, galt es zugleich, die Fähigkeit zum globalen Krisenmanagement auch nach dem Ende von der Kampfeinsätze in Afghanistan zu bewahren.

3.2 «Hybrider Krieg»

In der Bedrohungsanalyse der NATO und in der Berichterstattung über ihre militärischen Planungen ist der Begriff der «hybriden Kriegführung» zentral. Dieses Konzept richtig zu verstehen, ist für eine Analyse der gegenwärtigen Entwicklungen notwendig.

21 Christian Nünlist / Martin Zapfe, «Die NATO nach Wales: Wie weiter mit Russland?», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 161 (2014), 2.

22 NATO, *Statement of the NATO-Ukraine Commission*, http://www.NATO.int/cps/en/NATolive/news_108499.htm.

23 «On a Wing and a Prayer», in: *The Economist* (03.05.2014); The White House, *Bilateral Reassurance Measures in Romania*, 21.05.2014, <http://iipdigital.usembassy.gov/st/english/texttrans/2014/05/20140521299505.html#axzz433ia7eSh>.

24 Nünlist/Zapfe, NATO nach Wales, 2.

25 Lukasz Kulesa, «Towards a New Equilibrium», in: *ELN Policy Brief* (Februar 2016), 13.

Der Begriff der «Hybridität» hielt nach 2006 in die sicherheitspolitische Debatte Einzug. Damals behandelte er, verwendet von Frank Hoffmann,²⁶ vor allem die immer unklarere Abgrenzung von staatlichem und nicht-staatlichem Handeln. Anhand des Krieges zwischen Israel und der libanesischen Hisbollah im Sommer 2006 stellte Hoffmann dar, dass ein nicht-staatlicher Akteur mittlerweile über ein derart effektives und umfangreiches Angebot an konventionellen militärischen Fähigkeiten verfügen könne – man denke an weit reichende Raketen, moderne Panzerabwehrlenk Waffen und gehärtete, vernetzte und hervorragend getarnte Kommando- und Gefechtsstände – dass sie unter bestimmten Umständen die modernen Streitkräfte eines anderen Staats militärisch herausfordern können. Gleichzeitig sind sie aber eben nicht die Streitkräfte eines Staates und unterliegen damit nicht deren vom humanitären Völkerrecht vorgegebenen Beschränkungen.

Im Zuge der Krim-Annexion und des Krieges in der Ostukraine hat sich der Begriff der Hybridität nun gewandelt. Wurde er vorher mit nicht-staatlichen, aber staatsähnlichen Akteuren in Verbindung gebracht, bezeichnet er nun zumeist das genaue Gegenteil: Staatliche Akteure, die bewusst jede Identifikation mit ihrem Staat vermeiden, und zugleich durch die Verbindung von militärischen, nachrichtendienstlichen, wirtschaftlichen und informationstechnologischen Mitteln versuchen, einen Gegner zur Erfüllung ihres Willens zu zwingen. Um es mit Clausewitz zu formulieren: mithin Krieg führen.

Auf russischer Seite ist der Begriff der Hybridität weniger geläufig, hier ist vor allem der Begriff der «nicht-linearen Kriegführung» relevant, wie er im Februar 2013 vom russischen Generalstabschef, General Valery Gerasimow, eingeführt wurde. Gerasimow sprach damals von veränderten Spielregeln des Krieges im 21. Jahrhundert, da die Trennlinien von Frieden und Krieg verschwimmen.²⁷ Zwar ist der Begriff nicht offiziell Teil der russischen Militärdoktrin,²⁸ doch scheint es, als wenn das russische Vorgehen und die «Gerasimow-Doktrin» in der Tradition steht einer Politisierung des Militärischen, und einer damit einhergehenden Militarisierung des Politischen, wie es bereits in der Sowjetunion der Fall war. Schon damals waren so genannte «Operative Manövergruppen» für Spezialaufgaben hinter den feindlichen Linien vorgesehen. Westliche Doktrin geht dagegen zumeist von klar trennbaren Zuständen des Friedens und des Krieges aus, und versucht auf der Grundlage dieser binären Unterscheidung, das Verhältnis von Politik und politischer Führung zum Militär und zur Kriegführung zu

definieren. «Hybride» Kriegführung dagegen verwirft diese Unterscheidung: Politische Entwicklungen, und politische Revolutionen erst recht, werden als militärische Bedrohungen wahrgenommen. So betrachtet Präsident Putin die Farbrevolutionen der letzten Jahrzehnte nicht als demokratische Akte, sondern als ausländisch gesteuerte Subversion seines eigenen Machtbereiches.²⁹ Das vorherrschende russische Narrativ sieht entsprechend auch die Osterweiterung der NATO nicht als eine Aufnahme von Demokratien in ein normativ begründetes Militärbündnis, sondern gleichsam als eine «demokratische Subversion» ehemals russischer Einflussgebiete, die durch russische Machtlosigkeit ermöglicht wurde. Politischer, diplomatischer Verkehr im Frieden und militärische Auseinandersetzung im Krieg – diese (idealtypische) Differenzierung teilt die neue russische Militärdoktrin nicht.

Im heutigen Verständnis Russlands gibt es ein breites Kontinuum an Mitteln, um politische Ziele zu erreichen: die Förderung von russlandfreundlichen und EU-feindlichen Parteien in Staaten Europas, die gezielte Beeinflussung von innenpolitischen Debatten durch Propaganda und Desinformation, die Nutzung von Erdgaslieferungen als politischem Druckmittel, und die Unterstützung von Sezessionsbewegungen durch Waffenlieferung und eigene Soldaten. Letzteres geschah in Georgien, Moldau und der Ukraine. All dies sind Teile «nicht-linearer», «hybrider», jedenfalls: politisierter Kriegführung. Auch wenn das politische Fernziel Moskaus – so es eines gibt – unklar ist, scheint kurz- und mittelfristig im Mittelpunkt zu stehen, einen Keil zwischen die westlichen Bündnispartner zu treiben, indem Russland strukturelle Unsicherheit schürt und Bündnisgarantien unterminiert.³⁰ Und hier liegt schliesslich auch der problematische Kern hybrider Kriegführung, wie sie heute verstanden wird: Letztlich besteht mit einem solchen Vorgehen die Gefahr, dass die Trennlinie zwischen Friedens- und Kriegszustand bewusst und nachhaltig verwischt wird.³¹

3.3 Herausforderungen an der östlichen Flanke

Die heutige Bedrohung des Baltikums ist – nicht in allen Details, aber im Grundkonzept – eine Fortschreibung der NATO-Flankenbedrohung seit den 1960er-Jahren. Folglich fügen sich die bisherigen Antworten der NATO ebenfalls in aus dem Kalten Krieg bekannte Konzepte ein.

Während der vierzig Jahre, in denen sich an der innerdeutschen Grenze die Streitkräfte des Warschauer

26 Frank G. Hoffmann, *Conflict in the 21st Century: The Rise of Hybrid Wars*, Dezember 2007, www.potomac-institute.org/images/stories/publications/potomac_hybridwar_0108.pdf, 35–41.

27 Vgl. Margarete Klein, «Russlands neue Militärdoktrin. NATO, USA und farbige Revolutionen im Fokus», in: *SWP-Aktuell* Nr. 12 (2015), 3.

28 Ebd.

29 Nicolas Bouchet, «Russia's «Militarization» of Colour Revolutions», in: *CSS Policy Perspectives* 4, Nr. 2 (2016).

30 Jonas Grätz, «Russia as a Challenger of the West», in: *Strategic Trends* 2014, 11–30.

31 Rainer L. Glatz / Martin Zapfe, «NATO-Verteidigungsplanung zwischen Wales und Warschau: Verteidigungspolitische Herausforderungen der Rückversicherung gegen Russland», in: *SWP-Aktuell* Nr. 95 (2015), 2.

Paktes und der NATO gegenüberstanden, bestand kein Zweifel, dass die Entscheidung in jedem Konflikt im Zentrum Europas gefunden werden würde. Zugleich bestand eine hohe Sicherheit, dass auch unter wandelnden Strategien des Bündnisses jede substanzielle Grenzverletzung in Zentraleuropa durch den Warschauer Pakt zu einer womöglich nuklearen Eskalation geführt hätte. Dafür sorgte zuvorderst die grenznahe Präsenz von alliierten Streitkräften auf deutschem Territorium, aber auch die glaubhafte nukleare Abschreckung der NATO gegenüber einer konventionellen sowjetischen Übermacht. Somit war zumindest klar, dass die Sowjetunion nur geringe Aussicht haben konnte, durch begrenzte Massnahmen in Zentraleuropa erfolgreich zu sein, ohne einen ausgewachsenen Krieg zu riskieren.

Dies galt jedoch nicht für die Bedrohung der Flanken des Bündnisses. Insbesondere im Norden, an den langen Küsten Norwegens, und im Süden, in Griechenland und der Türkei, war die Abschreckung des Bündnisses deutlich schwächer. Weder standen multinationale Heeresgruppen an der Grenze, noch war glaubhaft, dass die NATO mit nuklearen Waffen auf eine Grenzverletzung im Polarmeer reagieren würde. Die Bedrohungsanalysen der NATO machten dies seit den Sechzigerjahren deutlich. Die NATO befürchtete, vereinfacht gesagt, zwei Szenarien: Erstens könnte die Sowjetunion durch eine Unterminierung der Bündnispartner oder gesellschaftliche Subversion, gepaart mit ihrer beeindruckenden militärischen Drohkulisse, einen Mitgliedstaat schleichend destabilisieren, ohne dass dies ein Eingreifen der NATO herbeiführen könnte. Oder, zweitens, Moskau könnte geneigt sein, sich eines Gebietes – beispielsweise einer vorgelagerten Insel – nachgerade im Handstreich zu bemächtigen, um die Allianz vor einen *fait accompli* zu stellen. Die Allianz hätte dann ihrerseits vor der Wahl zwischen offenem Krieg zur Rückeroberung des Territoriums oder aber einem Arrangement mit einem neuen Status quo gestanden.

Es fällt nicht schwer, Elemente von beiden Szenarien im heutigen Vorgehen Moskaus in der Ukraine zu erkennen. Wenn heute von «hybrider Bedrohung» gesprochen wird, beruht diese im Kern auf den beiden bereits 1967 identifizierten Bedrohungsszenarien, der Subversion und des begrenzten Krieges. Natürlich hat sich die Bedrohung weiterentwickelt. Von neuer Qualität ist zum Beispiel die wohl strategische Medienarbeit des Kremls in Europa zur systematischen Desinformation und die Unterstützung populistischer, russlandfreundlicher Parteien. Neu ist auch die Konzentration auf russischsprachige Minoritäten, was unter der «Putin-Doktrin» des Schutzes russischer «Bürger» im Ausland bereits in Georgien 2008 und nun 2014 in der Ukraine zu russischer Intervention geführt hat. In heutigen Eskalationsszenarios erleichtern russische Anti-Access/Area Denial-Fähigkeiten – also Systeme, mit denen der NATO der strategische und

operative Zugriff auf eine bestimmte Region erschwert werden soll – zudem die Verteidigung von handstreichartig erobertem Gebiet und erhöhen den Preis, solche *fait accompli* rückgängig zu machen.

Im Gegensatz zum Kalten Krieg stehen sich in Zentraleuropa zudem nicht mehr zwei Militärblöcke gegenüber. Vormalig wäre jede Eskalation auch an den Flanken über die starke Bündniskohäsion und den tiefgreifenden Antagonismus zwischen den Blöcken ins Zentrum getragen worden, wo mit einer entsprechend weitreichenden Eskalation zu rechnen gewesen wäre. Heute überträgt sich diese vormalig sekundäre Flankenbedrohung der NATO nicht mehr im gleichen Masse ins Zentrum des Bündnisses, und die Bedrohung an der Flanke wird dadurch zur heutigen Hauptbedrohung der Allianz. Und dies gilt besonders für die heutige NATO-Flanke im Osten, das exponierte Baltikum.³²

4. Die NATO zwischen Wales und Warschau

Der Gipfel von Wales im September 2014 markiert ohne Frage einen Wendepunkt in der jüngeren Geschichte der NATO. Nach der Wasserscheide von 2014 sieht sich die Allianz nun erstmals in ihrer Geschichte einer zweifachen Bedrohung ausgesetzt: der Herausforderung eines aggressiven russischen Revisionismus im Osten und der Instabilität in weiten Teilen der südlichen Nachbarschaft, im Zentrum die Katastrophe der Kriege in Syrien und dem Irak. Letztlich ist es jedoch die russische Herausforderung, und die Bedrohung von Teilen des Bündnisgebietes, die für die NATO zum Fokus ihrer militärpolitischen Planung geworden ist.

Auf ihrem Gipfel von Wales hatte das Bündnis mit einer Reorientierung auf die Priorität der Verteidigung des Bündnisgebietes einen stabilen Konsens gefunden. Doch es zeigten und zeigen sich deutlich Interessenunterschiede in der Frage, wie gegenüber den exponierten östlichen Mitgliedstaaten – insbesondere den baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, aber auch Rumänien, Tschechien und Polen – und gegenüber einem offen revanchistischen Moskau die Unteilbarkeit von Sicherheit innerhalb der Allianz glaubhaft gemacht werden könnte.³³

Im Kern ist die militärische Reaktion der NATO ein Kompromiss zwischen der Notwendigkeit, militärische Einsatzbereitschaft zu demonstrieren, und dem Wunsch,

³² Martin Zapfe, «Die Speerspitze der NATO», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 174 (2015).

³³ Zapfe, Speerspitze.

eine Eskalationsspirale zu verhindern. Eine dauerhafte Stationierung von NATO-Truppen im Baltikum – immerhin ehemals von der Sowjetunion annektiertes Territorium – würde ein deutliches Signal an Moskau senden, das von vielen Beobachtern als Konfrontation gewertet werden würde. So erklärt sich die Fokussierung des Bündnisses auf einen intensiven Übungskalender gerade in östlichen Mitgliedstaaten, eine auf Rotation beruhende Entsendung von kleineren nationalen Kontingenten (so beispielsweise die Entsendung einer Kompanie der Bundeswehr nach Polen) sowie die «schnelle Eingreiftruppe» der NATO.

4.1 Die militärischen Massnahmen nach Wales

Im Zentrum der militärischen Massnahmen im Zweijahresraum zwischen den Gipfeln von Wales und Warschau steht der «NATO Readiness Action Plan» (RAP). Er beruht auf dem Nebeneinander von Rückversicherungsmassnahmen («Assurance Measures») zur Verdeutlichung der Bündnissolidarität, und Anpassungsmassnahmen («Adaptation Measures»), die der Reform der Allianz dienen. Mit den Rückversicherungsmassnahmen will die Allianz die Solidarität gegenüber den exponierten östlichen Mitgliedstaaten unterstreichen. Die auf lange Sicht weitaus bedeutenderen Anpassungsmassnahmen sollen parallel die militärischen Führungsfähigkeiten der NATO stärken und somit deren institutionelle Reaktions- und Handlungsfähigkeit erhöhen.³⁴

Neben diesen im NATO-Rahmen stattfindenden Massnahmen tritt noch bilaterale Kooperation ausserhalb des NATO-Rahmens. Da diese Kooperation insbesondere Schritte der USA betreffen, sind sie von Bedeutung und werden hier dargestellt.

4.1.1 Rückversicherungsmassnahmen

Was die Rückversicherungsmassnahmen betrifft, lag der Fokus der öffentlichen Aufmerksamkeit zunächst auf der Ausweitung und Intensivierung militärischer Übungen auf dem Gebiet der östlichen Mitgliedstaaten und dem symbolreichen, zeitlich befristeten Einsatz militärischer Mittel. So fliegen AWACS-Flugzeuge des Bündnisses nun vermehrt Aufklärungsflüge über dem Osten des NATO-Gebiets, und Marineeinheiten zeigen temporär in der Ostsee und im Schwarzen Meer Präsenz. Teil des Massnahmenpakets war und ist auch die zeitlich begrenzte Aufstockung der Kampfflugzeuge zur Überwachung des Luftraums über den baltischen Staaten.

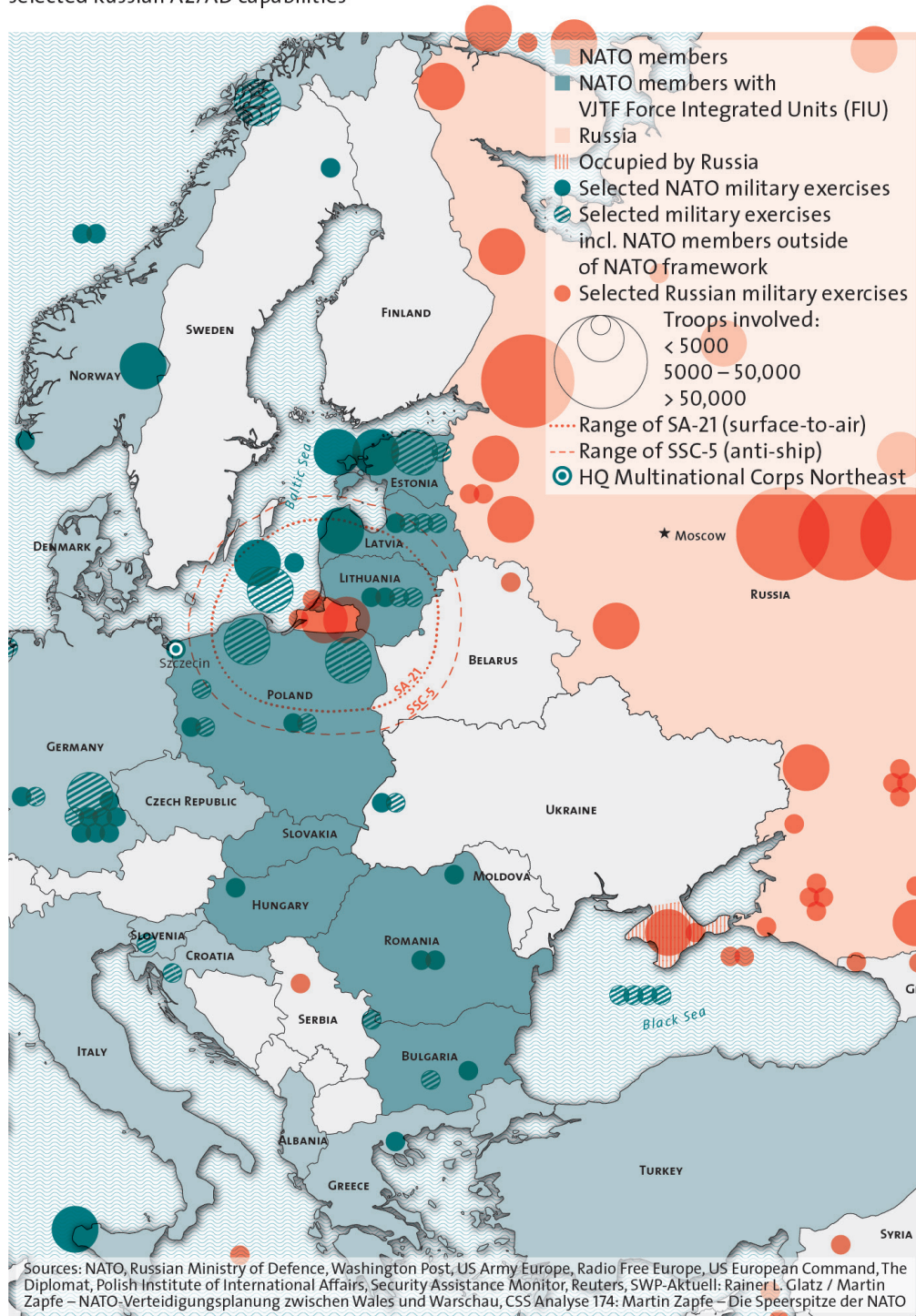
Einen wesentlichen Teil der Rückversicherungsmassnahmen der Allianz stellen die militärischen Manöver dar. Die NATO hat nach 2014 ihre Übungstätigkeit

deutlich intensiviert. Wichtiger als die blosser Zunahme der Übungstätigkeit ist jedoch ihre Ausgestaltung: Entgegen der letzten 25 Jahre, in denen vor allem die Vorbereitung auf gemeinsame Einsätze ausserhalb von Europa geübt wurde, haben zahlreiche NATO-Manöver nun gezielt konventionelle Übungsanlagen – sie üben also die Sicherung, Verteidigung oder Rückeroberung von Territorium. Hinzu kommt in vielen Fällen die symbolträchtige Ortswahl: Grosse NATO-Manöver in Polen sowie zahlreiche kleinere Übungen von NATO-Staaten im Baltikum selber sind ein bündnispolitisches Signal weit über ihren direkten militärischen Mehrwert hinaus. Die Übungen der NATO sind somit der Eckpfeiler ihrer Kommunikation, eignen sich Manöver doch hervorragend für eine intensive Berichterstattung und die Untermauerung politischer Botschaften durch Bilder, Videos und Berichte.

³⁴ Glatz/Zapfe, NATO-Verteidigungsplanung, 2.

NATO and Russia: Projections of Power

Designated VJTF reception facilities, selected NATO and Russian exercises in 2014/15, and selected Russian A2/AD capabilities



Strategische Asymmetrie und destabilisierende Übungen

Der vermehrten und intensivierten Übungstätigkeit der NATO-Mitgliedstaaten stehen russische Aktivitäten gegenüber, die vom Westen als strukturell bedrohlich eingestuft werden. Russland wirft der NATO wiederum destabilisierendes Verhalten vor. Externe Beobachter wie das «European Leadership Network»³⁵ in London weisen seit 2014 wiederholt auf die sich zuspitzende Eskalationsgefahr zwischen beiden Seiten hin. Zwar stimmt dies im Grundsatz, und beide Seiten hätten ein vitales Interesse, das Risiko von Missverständnissen und ungewollter Eskalation zu verringern. Dennoch sind die russischen und westlichen Massnahmen nur schwer gleichzusetzen. Der Unterschied zwischen den russischen und den westlichen Übungen und militärischen Schritten liegt erstens in der strategischen Asymmetrie mit Blick auf das Baltikum, und zweitens in der aggressiven Symbolik und inhärenten Unberechenbarkeit, die den russischen Massnahmen innewohnt.

Erstens ist der qualitative, und in Kernfähigkeiten auch quantitative militärische Vorsprung der NATO gegenüber den russischen Streitkräften unbestritten. Daher sind alarmistische Meldungen über russische Rüstungsprogramme mit Vorsicht zu geniessen; auch im besten Falle wird Russland auf absehbare Zeit nicht annähernd die konventionelle Bedrohung für Westeuropa darstellen, die vom Warschauer Pakt ausging. Dies ändert sich jedoch, wenn man den Blick auf das exponierte Baltikum lenkt. Hier ist primär die geografische Lage entscheidend, zudem wurden die russischen Streitkräfte ganz gezielt in dieser Region modernisiert und sind den NATO-Staaten in einigen Szenarien zumindest ebenbürtig. Diese militärische Rüstung ist im Grundsatz legitim und angesichts der wirtschaftlichen Bedeutung der Ostsee und der Kaliningrad Oblast, welche geografisch noch stärker isoliert und verwundbar ist als das Baltikum, für Russland auch verständlich. Dies gilt jedoch nicht für die nun wiederholt geäusserte – und in militärische Invasionen gemündete – russische Überzeugung, als Schutzmacht für russischsprachige Minderheiten im Ausland auftreten zu wollen.³⁶

Die militärische Rüstung im Baltikum erhält eine andere Qualität in Verbindung mit Stimmen, welche die Eigenstaatlichkeit einiger sowjetischer Nachfolgerepubliken anzweifeln und ohnehin eine Hegemonialrolle in Russlands unmittelbarer Nachbarschaft («near abroad») beanspruchen – wo diese endet, ist unklar. Kurz: Dort, wo Russland will, kann es dem Westen wohl militärisch ebenbürtig oder punktuell sogar überlegen sein – zumindest für eine gewisse Zeit.

Zweitens sind die russischen Übungen und militärischen Schritte inhärent destabilisierender als jene der NATO.

Dies beginnt mit dem einfachen Grundsatz, dass die NATO ihre Übungen ankündigt – teils Monate im Voraus, eben weil die Rückversicherung öffentlicher Kommunikation bedarf. Russland hingegen setzt auf überraschend angesetzte Manöver und Alarmübungen, die nicht angekündigt werden. Diese werden zur Untermauerung einer russischen Position der Stärke verwendet; mit Signalwirkung nach innen wie nach aussen. Eine Reihe von «Snap Exercises», die jeweils von Präsident Putin höchstens 24 Stunden vorher angekündigt werden, soll in Verbindung mit dem Überraschungsmoment die russische Fähigkeit zu schneller, grossangelegter Handlungsfähigkeit dokumentieren. Drei russische Militärübungen in den vergangenen zwei Jahren umfassten mehr als 100'000 Soldaten. Eine davon fand im März 2014 statt, dem Monat der Krim-Invasion, mit Aktivitäten gleichzeitig im Schwarzen Meer, der Barentssee und der Region um St. Petersburg – und damit jeweils in unmittelbarer Nähe von Brennpunkten und NATO-Flanken.³⁷

Solche Übungstätigkeit ist legitim und Russland nicht verboten – während Alarmübungen ohne Frage ein taugliches Mittel zum Beüben der eigenen Streitkräfte sind, wie dies von Moskau auch vertreten wird, werden die Übungen jedoch genau dadurch zu einer Bedrohung für die Stabilität zwischen NATO und Russland. Zudem sind die russischen Übungen im Umfang und Inhalt sensibel. Während eine angekündigte Übung der NATO mit einigen tausend Soldaten in Polen oder im Baltikum nicht glaubhaft als erster Schritt einer Invasion russischen Staatsgebietes gelten kann, so ist dies bei nicht angekündigten Übungen mit einigen zehntausend Soldaten in Grenznähe anders.

Hinzu kommen Berichte über die Integration von russischen Nuklearwaffen auf taktischer und operativer Ebene.³⁸ Dies wäre im Einklang mit bekannter russischer Nukleardoktrin, stellte in Verbindung mit bewusst den russischen Nuklearstatus unterstreichenden Stellungnahmen aus Moskau jedoch eine besorgniserregende Entwicklung dar. Schliesslich, und das ist zentral, beübt die russische Seite Berichten zufolge genau jene Einheiten, die auch in einem für die NATO bedrohlichen Szenario eingesetzt würden – im Unterschied zur NATO, in der der grösste Teil der Übungen auf der Grundlage von nur für diese Manöver entsandten, rotierenden Truppen durchgeführt wird.³⁹

Ohne diese Differenzierung zwischen der russischen und westlichen Seite ist keine angemessene Analyse der militärischen Planung der NATO möglich, und nur vor diesem Hintergrund können die so genannten Anpassungsmassnahmen des Bündnisses richtig eingeordnet werden.

³⁵ Thomas Frear / Lukasz Kulesa / Ian Kearns, «Dangerous Brinkmanship: Close Military Encounters Between Russia and the West in 2014», in: *ELN Policy Brief*, November 2014, http://www.europeanleadership-network.org/dangerous-brinkmanship-close-military-encounters-between-russia-and-the-west-in-2014_2101.html.

³⁶ Grätz, *Russia as a challenger*, 21.

³⁷ Stratfor, *Russia Targets NATO with Military Exercises*, 19.03.2015, <https://www.stratfor.com/analysis/russia-targets-NATO-military-exercises>.

³⁸ Oliver Thränert, «A nuclear world (out of) arms control», in: *Strategic Trends* 2016, 65–82, 70f.

³⁹ Liudas Zdanavicius / Matthew Czekaj (Hrsg.), *Russia's Zapad 2013 Military Exercise: Lessons for Baltic Regional Security* (Washington, DC: Jamestown Foundation, 2015), 5ff.

4.1.2 Anpassungsmassnahmen

Der in den Medien weniger sichtbare, aber weit bedeutendere Teil der Beschlüsse von Wales richtet sich auf die Anpassung der NATO-Strukturen und -Instrumente. Ziel des Readiness Action Plan der NATO ist eine beträchtliche Verbesserung der Reaktionsfähigkeit der schnellen Eingreiftruppe NRF. Ihr Umfang soll auf der Grundlage einer Entscheidung des NATO-Verteidigungsministertreffens im Juni 2015 von 19'000 Soldaten auf 40'000 erhöht werden. Zusätzlich wird ab 2016 die VJTF als multinationale und streitkräftegemeinsame NRF-Einheit höchster Bereitschaft in Stärke von rund 5000 Soldaten aufgestellt. Der Aufbau einer bis dahin einzusetzenden Interim-VJTF, der auch der teilweisen Erprobung des Konzepts dienen soll, wurde unter Führung des Deutsch/Niederländischen Korps erfolgreich abgeschlossen. 2016 ist Spanien die Führungsnation für die VJTF.⁴⁰

Diese Truppe, oft «Speerspitze» genannt, soll innerhalb weniger Tage verlegt werden können, um rasch auf sicherheitspolitische Herausforderungen zu reagieren und damit die Abschreckungswirkung des NATO-Kräfte-dispositivs zu erhöhen. Um dies zu gewährleisten, gehört zum Readiness Action Plan auch die bereits begonnene Einrichtung von acht ständigen, multinational besetzten Aufnahmestützpunkten (NATO Force Integration Units) in den baltischen Staaten sowie in Polen, Rumänien, Bulgarien, Ungarn und der Slowakei. Über die personelle Verstärkung des Stabes des deutsch-dänisch-polnischen Multinationalen Korps in Szczecin (Polen) hinaus bemüht sich die NATO auch, vor Ort kontinuierlich Präsenz zu zeigen. Die NATO fand hierfür die Formel der «beständigen Präsenz» (*persistent presence*). Gemeint ist die durchgehende Anwesenheit von NATO-Einheiten für gemeinsame Übungen und Ausbildung, jedoch auf rotierender Basis und nicht als geschlossene Kampfteinheiten.

Die beschriebenen Massnahmen der NATO, aber auch einzelner Mitgliedstaaten bedeuten insgesamt keinen endgültigen Bruch der NATO-Russland-Grundakte von 1997. Denn sie sehen davon ab, «substantielle Kampftruppen dauerhaft» zu stationieren. Diese verständliche Priorisierung einer politischen Zielsetzung führt auf militärischer Ebene zu erheblichen Problemen bei der Implementierung der Beschlüsse von Wales.⁴¹

4.1.3 Bilaterale Massnahmen ausserhalb der NATO

Zu diesen Beschlüssen und Aktionen der NATO treten noch bilaterale Vereinbarungen. Den einzelnen Mitgliedstaaten ist es unbenommen, über die Massnahmen der Allianz hinauszugehen, um so ihre noch festere Entschlossenheit zu verdeutlichen. Dementsprechend haben sich die USA für weiterreichende Schritte entschlie-

NATO-Russland-Akte

Noch immer sind die militärischen Planungen der NATO begrenzt durch Abkommen mit Russland aus der Annäherungsphase der 1990er-Jahre. Vor allem will die Allianz vermeiden, gegen Prinzipien der «Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation» (NATO-Russland-Akte) zu verstossen. Als politisches Dokument nicht rechtlich bindend, vereinbarten beide Seiten, sich nicht länger als Gegner zu betrachten und, aufbauend auf geteilten normativen Grundsätzen der Demokratie und der Menschenrechte, einen Raum ungeteilter Sicherheit zu schaffen. Die Allianz sieht diese Prinzipien bereits durch den Völkerrechtsbruch Russlands auf der Krim und in der Ost-Ukraine verletzt, bemüht sich jedoch weiterhin, ihrerseits im Rahmen der Akte zu handeln.

Für die heutige NATO-Militärplanung einschlägig sind zwei Zusicherungen der Allianz. Zum einen, «dass das Bündnis in dem gegenwärtigen und vorhersehbaren Sicherheitsumfeld seine kollektive Verteidigung und andere Aufgaben eher dadurch wahrnimmt, dass es die erforderliche Interoperabilität, Integration und Fähigkeit zur Verstärkung gewährleistet, als dass es zusätzlich substantielle Kampftruppen dauerhaft stationiert»; zum anderen, dass die Verbündeten «nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren.»

Somit steht heute die Frage im Zentrum, welche Schritte der Allianz eine «dauerhafte Stationierung substantieller Kampftruppen» darstellen würden. Die Allianz umgeht dies eben durch die ostentative Abstützung auf Rotationen in die Region, und durch die Entsendung kleinerer Verbände. Damit befindet sie sich jedoch bereits in einer Grauzone. Zumindest öffentlich umgeht die NATO zudem Fragen nach der nuklearen Dimension der Militärplanung nach Osten. Fest scheint letztlich zu stehen, dass weitergehende, letztlich glaubhafte Pläne zur Verteidigungsplanung gegen Russland auf dem Boden der NATO-Russland-Akte nicht möglich sein werden.

den, die Bestandteil der im Juni 2014 von Präsident Barack Obama verkündeten *European Reassurance Initiative* (ERI) sind. Die für die ERI bereitgestellten Mittel haben es den USA erlaubt, eine kontinuierliche Präsenz von Einheiten auf Rotationsbasis vor allem in Polen und den baltischen Staaten aufrechtzuerhalten und die Zahl der bilateralen Übungen zu erhöhen. Grosse Aufmerksamkeit in den Medien erregte zum Beispiel im März 2015 die Marschübung «Dragoon Ride», bei der Einheiten eines US-Kavallerie-Regiments mit gepanzerten Gefechtsfahrzeugen durch die östlichen Mitgliedstaaten zogen. Darüber hinaus wurden unter anderem Kampfflugzeuge auf Rotationsbasis in die

⁴⁰ NATO Supreme Headquarters Allied Powers Europe, *Fact Sheet: NATO Response Force*, Januar 2016, <https://www.shape.nato.int/page349011837>.

⁴¹ Glatz/Zapfe, NATO-Verteidigungsplanung, 3f.

Region verlegt. Gleichzeitig führte die US-Luftwaffe als Antwort auf vermehrte russische Bomberflüge ihrerseits eine kleine Zahl strategischer Bomberflüge von Basen in Grossbritannien aus durch.

Teil der ERI war schliesslich auch die Erkundung von Möglichkeiten der Vorausstationierung von Material. Insofern kam es nicht überraschend, dass US-Verteidigungsminister Ashton Carter während seiner Europareise im Juni 2015 die Stationierung von rund 250 gepanzerten Fahrzeugen in Zentral- und Osteuropa ankündigte. Zum ersten Mal werden Teile dieser Ausrüstung in Kompanie- und Bataillonsgrösse auf den Territorien der «neuen» NATO-Mitgliedstaaten Estland, Lettland, Litauen, Polen, Rumänien und Bulgarien stationiert sein, andere Elemente auch in Deutschland.⁴²

Im Frühjahr 2016 verkündeten die USA im Rahmen ihrer Budgetplanungen noch weitergehende Schritte. So soll zusätzlich zu dem beschriebenen Material nun zum ersten Mal seit Jahren wieder die Ausrüstung für eine vollausgestattete Panzerbrigade in Europa stationiert werden – wohlgerneht für einen integralen Grossverband, nicht lediglich für das mengenmässige Äquivalent einer solchen Einheit.⁴³ Hinzu soll noch umfangreiches Material für eine Artilleriebrigade kommen.⁴⁴ Eingelagert werden soll dieses Material, wohlgerneht, in Deutschland. Begründet wird dies mit den schon bestehenden Aufnahmekapazitäten in Deutschland und mit dem Anspruch der NATO, nicht nur nach Osten hin ausgerichtet zu sein (*360-degree-defense*). Dies mag zutreffen; dennoch wird deutlich, dass mit diesem Schritt weiterhin die Zusage der NATO-Russland-Akte eingehalten werden soll, die eine dauerhafte Stationierung substantieller Kampftruppen im Osten der Allianz ausschliesst. Ende März 2016 kündigten die USA zudem an, dass zusätzlich eine vollständige Kampfbrigade im Rhythmus von neun Monaten in die Region rotieren und somit eine kontinuierliche Präsenz in den östlichen Mitgliedstaaten der Allianz erlauben soll. Die bisherigen Entsendungen von Truppen in den Osten, vor allem ins Baltikum, sind jedoch auch weiterhin weder substantiell noch permanent, noch umfassen sie voraussichtlich in den einzelnen Mitgliedstaaten integrale Kampftruppen über die Ebene des Bataillons, und zumeist nur der Kompanie, hinaus.

4.2 RAP, VJTF & NRF: Theorie und Praxis

Im Februar 2015 entschied die NATO, die oft «Speerspitze» genannte, zunächst als Brigadeäquivalent von rund 5000

Mann starke *Very High Readiness Joint Task Force* (VJTF) aufzustellen. Sie soll innert zwei bis fünf Tagen einsatzbereit sein und als Vorausverband einer «verbesserten NATO Response Force» (NRF) dienen. Die Logik der VJTF, der öffentlich grosse Aufmerksamkeit zu Teil wurde, erschliesst sich mit Blick auf ihren primären Auftrag und auf ihr historisches Vorbild.

Im Kalten Krieg ab 1961 reagierte die NATO auf die komplexe Flankenbedrohung unter anderem durch die Aufstellung einer multinationalen, schnell verlegbaren Einheit, der *Allied Mobile Force* (AMF). Bestehend im Kern aus verstärkten Infanterieverbänden mehrerer Alliierten, sollte die AMF im Falle von Spannungen oder Grenzverletzungen zügig nach Norwegen oder in die Türkei verlegt werden.⁴⁵ Dabei war völlig klar, dass ein Verlegungsentscheid vor allem politischer Natur gewesen wäre, hätte er doch Allianzsolidarität symbolisiert und gleichzeitig im Sinne des Nordatlantikvertrages sichergestellt, dass ein Angriff auf einen Staat notwendigerweise einer auf die gesamte Allianz gewesen wäre. Zwar war die AMF auch zur begrenzten Abwehr kleinerer militärischer Angriffe konzipiert; ihre leichte Bewaffnung, geringe Grösse, und multinationale Integration verringerten den potenziellen Gefechtswert jedoch erheblich. Kurz: Die AMF war ein militärischer Verband von vor allem politisch-symbolischer Bedeutung.

Die Herausforderungen, vor denen die NATO nun steht, und die Kompromisse, die sie bisher eingeht, sind durchaus vergleichbar mit der Bedrohung der Flanken des Bündnisses während des Kalten Krieges.⁴⁶ Im Kern ist die Herausforderung der NATO eine politische, aber dies zeitigt notwendigerweise auch militärische Folgen. Auch wenn die Situationen nicht im Detail vergleichbar sind, und Europa noch lange keinen «Kalten Krieg» sieht: Die Logik hinter der VJTF ist vergleichbar mit jener ihrer bündnispolitischen Vorgänger, und ebenso sind es Stärken und Schwächen des Konzeptes. Ein Vergleich auch aktueller, oft «hybrid» genannter Bedrohungen mit jenen aus vergangenen Zeiten hilft beim Verständnis gegenwärtiger Entwicklungen, und bei der Formulierung von Prioritäten für das Bündnis.

4.2.1 Die VJTF als «mobiler Stolperdraht»

Die VJTF ist also, in der Tradition der AMF, am besten als «mobiler Stolperdraht» zu bezeichnen; als verlegbare Garantie der Bündnisolidarität, die es Moskau erschweren soll, einen einzelnen Verbündeten anzugreifen, ohne dabei alle (bedeutenden) Alliierten gleichermassen zu treffen. Diese Funktion erfüllt sie bereits durch ihre bloss Existenz, und durch eine gesicherte schnelle

⁴² Glatz/Zapfe, NATO-Verteidigungsplanung, 3.

⁴³ Lisa Sawyer Samp / Mark F. Cancian, *The European Reassurance Initiative*, 09.02.2016, <http://csis.org/publication/european-reassurance-initiative>.

⁴⁴ Pressekonferenz von Botschafter Douglas E. Lute, 09.02.2016, <http://NATO.usmission.gov/sp-02092015b.html>.

⁴⁵ Sean M. Maloney, «Fire Brigade or Tocsin? NATO's ACE Mobile Force, Flexible Response and the Cold War», in: *Journal of Strategic Studies* 27, Nr. 4 (2004), 585–613, 595.

⁴⁶ Vgl. Bernd Lemke, *Die Allied Mobile Force 1961 bis 2002* (München: Oldenbourg, 2015), 204.

Verlegbarkeit. Kritik an der Qualität der Ausstattung ihrer Erstverbände ist zwar berechtigt und zielt auf bekannte Ausstattungsprobleme in der Breite innerhalb der truppenstellenden Streitkräfte, den Einsatzwert der VJTF betreffen sie jedoch nur begrenzt. Wichtiger sind drei Aspekte, die dem Konzept inhärent sind: 1) die nicht vollends garantierte Verlässlichkeit, 2) die mit einer begrenzten Reaktionsgeschwindigkeit zusammenhängende fehlende Abwehrfähigkeit gegen Handstreich-Operationen sowie 3) ein möglicher Einsatz in der Grauzone von innerer und äusserer Sicherheit. Weiterhin stellen sich also wesentliche Fragen, die das Bündnis auf dem NATO-Gipfel in Warschau beschäftigen werden.

Zuerst bedeutet die noch immer stehende Entscheidung gegen eine ständige Präsenz (*«permanent presence»*) zugunsten einer durchgängigen Präsenz (*«persistent presence»*) von NATO-Truppen im Baltikum, dass in den baltischen Staaten eine beträchtliche Restunsicherheit bezüglich der Bündnissolidarität bleibt. Würden NATO-Staaten ihre Speerspitze in einem politischen Krisenfall wirklich an die Grenze nach Russland verlegen und damit einen bewaffneten Konflikt riskieren? Dies gewinnt noch grössere Bedeutung angesichts der unklaren «Einsatzschwelle»: So ist es durchaus möglich, dass eine stufenweise Subversion und Destabilisierung durch russische Kräfte ohne die offene Präsenz von russischen Streitkräften keine Entscheidung im NATO-Rat zum Einsatz der VJTF bewirken würde. Nur Präsenzkkräfte garantieren ein Eingreifen der Alliierten – aus dem gleichen Grund hat die Bundesrepublik Deutschland während der Blockkonfrontation auf der Präsenz alliierter Truppen im Land beharrt. Und aus dem gleichen Grund war die Bundesrepublik höchst skeptisch gegenüber US-Konzepten während des Kalten Krieges (*«Reforger»*), Material in Deutschland zu lagern, und im Konfliktfall Truppen aus den USA einzufügen.

Aber auch wenn die NATO-Alliierten zur Entsendung der VJTF entschlossen sein sollten, würde eine zeitnahe Entsendung der Truppe weiterhin enorm schwierig sein. Der NATO-Oberbefehlshaber (SACEUR), US-General Philip Breedlove, drängt eben daher auf klare Verantwortlichkeiten für die Aktivierung der Eingreiftruppe. Zwar hat die NATO die Position des SACEUR bereits bedeutend gestärkt.⁴⁷ Ob dies jedoch ausreichen würde, werden wohl erst Erfahrungen im Falle von politischen Spannungen zeigen.

Eine Verlegung von Soldaten über grosse Entfernungen, auch ohne ihr schweres Material, ist zudem immer eine strategische Schwachstelle – und bildete schon zu Zeiten der AMF ein Kernproblem des Verbandes.⁴⁸ Schliesslich würde auch die schnellste geplante Entsen-

defähigkeit von zwei bis drei Tagen für Vorselemente der VJTF nicht garantieren, dass der «mobile Stolperdraht» der NATO zeitgerecht vor Ort wäre, um eine handstreichartige Landnahme durch Moskau zu verhindern. Zwar wird die Allianz auch so durchgehend Soldaten vor Ort haben, entweder rotierend zu Übungszwecken oder in den vorgelagerten Depots der Allianz. Aber ob der rotierende Einsatz wirklich lückenlose Präsenz garantieren wird, ist fraglich. Ob reine Führungselemente ohne die Fähigkeit zum Kampf als «Stolperdraht» ausreichen würden, bleibt zunächst unklar.

Dann stellt sich die Frage des tatsächlichen operativen Einsatzes der VJTF, sobald sie vor Ort wäre. Im Szenario einer subversiven «hybriden» Bedrohung des Baltikums würde die Truppe vor Ort in einer Grauzone zwischen innen- und aussenpolitischen Bedrohungen agieren. Eine Abschreckung russischer Intervention nach aussen wäre dabei unproblematisch. Sollte es jedoch um einen Einsatz im Rahmen eines von aussen organisierten, gesteuerten und propagandistisch begleiteten «Aufstands» russischsprachiger Minoritäten gehen, wären nicht nur die völkerrechtlichen Probleme erheblich. Auch truppenstellende Staaten mit einer strikten Trennung von innerer und äusserer Sicherheit, von polizeilichen und militärischen Kompetenzen, wie zum Beispiel Deutschland, würden vor ein politisches Dilemma gestellt, das bisher womöglich nicht ausreichend durchdacht ist. Solange diese Frage nicht geklärt ist, bleibt der Abschreckungswert der VJTF gegenüber der besonderen Herausforderung durch «hybride» Bedrohungen unbefriedigend.

Schliesslich ist es mehr als fraglich, ob die geplante jährliche Rotation der VJTF, gepaart mit der aufwändigen Vorauslagerung von Material, langfristig überhaupt aufrechtzuerhalten ist. Dies wird noch deutlicher, wendet man den Blick auf mögliche zukünftige Einsatzgebiete im Süden der Allianz, auf deren Planung Mitgliedstaaten wie Italien, Frankreich und Spanien drängen. Die AMF im Kalten Krieg beruhte aus guten Gründen nicht auf national rotierender Zusammenstellung, sondern auf festen Mitgliedstaaten und national definierten Einsatzräumen, um die Friktionen multinationaler Einsatzführung zu minimieren. Nur so liessen sich die logistischen Herausforderungen der Vorauslagerung von Material in Grenzen halten. Der Gedanke der Rotation kam erst nach 2002 durch die Aufstellung der NRF und sollte vor allem der querschnittlichen Modernisierung der nationalen Armeen dienen; mit Blick auf den Einsatzwert der Truppe war er eher schädlich. Zudem war die NRF nicht auf Vorauslagerung von Material angewiesen. Die Verbindung von Multinationalität, schneller Reaktionsfähigkeit und jährlich wechselnder Zusammenstellung der VJTF, die primär dem politischen Imperativ der Bündnissymbolik entspringt, führt nun zu erheblichen logistischen Schwierigkeiten. Schliesslich muss die NATO so in Zukunft für

47 John-Michael Arnold, «NATO's Readiness Action Plan. Strategic Benefits and Outstanding Challenges», in: *Strategic Studies Quarterly* (2016), 86.

48 Lemke, *Allied Mobile Force*, 222ff.

identische Einsatzräume eine jährliche Rotation unterschiedlicher Verbände verschiedener NATO-Nationen mit dann zwangsläufig ebenfalls unterschiedlichen Ausrüstungs- und Ausstattungsständen organisieren – oder die Anforderungen an die Verlegefähigkeit und Reaktionszeit der VJTF reduzieren. Ohne eine weitere, politisch schwierige Reform – wie die Definition nationaler Einsatzräume in den Grenzregionen, analog zur NATO-Verteidigungsplanung in Deutschland – oder eine grundlegende, in naher Zukunft noch unwahrscheinlicher scheinende Harmonisierung von Ausrüstung und Ausbildung der NATO-Armeen wird das Konzept der VJTF somit schnell an praktische Grenzen stossen.⁴⁹

4.2.2. Die NRF als «zweite Welle»

Unabhängig von der Frage, wie die VJTF nun konkret ausgestaltet wird, richtet sich der Blick der NATO-Planer nun auf die Folgekräfte nach der «Speerspitze», sollte die Situation im Einsatzgebiet weiter eskalieren. Die Stärkung des Multinationalen Korps Nord-Ost in Stettin ist hier ein wichtiger Schritt. Bisher befand sich dieses Korps eher an der Peripherie der NATO-Planung, nun steht es im Zentrum der Anpassungsmassnahmen. Mit einer personellen Aufwertung des Korps-Stabes ist es jedoch nicht getan: In den letzten Jahrzehnten spielte die Ebene des Korps in den Einsätzen der NATO nur eine geringe Rolle – jedenfalls deutlich geringer als während der Blockkonfrontation, als die Korps das Rückgrat der NATO-Planung darstellten. Eine nachhaltige Aufwertung des Korps in Stettin würde die Zuordnung permanenter Korpstruppen (vor allem Nachrichten-, Unterstützungs- und Fernmeldeverbände) beinhalten. Zudem ist noch nicht ausreichend klar, wie das aufgewertete Hauptquartier mit den rotierend unterstellten NRF-Kräften verbunden werden soll.⁵⁰

Momentan beruhen die Planungen der NATO mit Blick auf das Baltikum auf der NRF. Der Gipfel von Wales hat der NRF eine neue Bedeutung verschafft, hat sie vergrössert (auf bis zu 40'000 Soldaten) und zur «zweiten Welle» hinter der VJTF designiert. Dies soll abgestuft erfolgen, zunächst mit einer Initial «Follow On Forces Group» zur schnellen Reaktion, gefolgt von Einheiten aus einem «Response Forces Pool».⁵¹ Während die Wahl der NRF naheliegend war – sie ist das einzige NATO-weite, schnell einsetzbare Instrument der Allianz zu Lande – ist sie nicht unproblematisch. Das zeigt ein Blick auf das ursprüngliche Konzept und die Geschichte des Verbandes.

Die Aufstellung der NRF wurde am Prager Gipfel von 2002 beschlossen. Um den Kern einer Kampfbrigade sollte eine teilstreitkraftgemeinsame und multinationale Eingreiftruppe gebildet werden, um für Auslandseinsätze bereitzustehen. Von Beginn an hatte die NRF einen dop-

pelten Zweck: Zuerst sollte sie innerhalb der NATO als Instrument zur Transformation der nationalen Streitkräfte dienen. Durch eine Rotation von Einheiten in die NRF, und einen rigiden Zertifizierungsprozess, sollte erreicht werden, dass sukzessive alle Teile der nationalen Armeen nach den höchsten Prinzipien der Allianz ausgebildet werden. Erst dann folgte ihr Auftrag als schnelle Eingreiftruppe für Operationen der Allianz. Da die NRF jedoch nie als integraler Verband eingesetzt wurde, spielte die zweite Funktion effektiv keine Rolle.⁵² Das bedeutet, dass die NRF sich bisher nicht im Einsatz hat beweisen müssen – schon gar nicht in konventionellen Konflikten mit militärisch fähigen Gegnern.

Das Konzept der NRF, das den bisherigen Planungen für eine «zweite Welle» zugrunde liegt, konnte sich also noch nicht im Einsatz bewähren. Zudem wäre hier, anders als bei der VJTF, der Gefechtswert der Folgeverbände entscheidender als nationale Komposition oder Reaktionsbereitschaft. Es ginge dann um die militärische Kampffähigkeit, nicht länger um politische Symbolik. Ob die «Enhanced NRF» der NATO, mit Einheiten aus 25 NATO-Staaten, diesen Anspruch in komplexen Krisenlagen erfüllen können, bleibt abzuwarten.⁵³

4.3 Der RAP als Zwischenschritt

In der Summe wird deutlich, dass die militärische Antwort der Allianz auf die «hybride» Bedrohung durch Moskau in der Tradition der Flankenbedrohung und damit vor vergleichbaren Problemen wie im Kalten Krieg steht. Die VJTF ist wie ihr Vorgänger, die AMF, ein prinzipiell taugliches Mittel, Allianzsolidarität zu demonstrieren und eine Truppe mit begrenztem Gefechtswert schnell in bedrohte Gebiete zu bringen. Sollte die VJTF in Position sein, und Moskau entschiede sich für ein direktes Eingreifen, wäre ein Konflikt unausweichlich. Hier enden jedoch sowohl die Bedeutung der VJTF als auch die Tragfähigkeit ihres Konzeptes. Sowohl mit Blick auf eine weitere Eskalation im Osten als auch auf eine Ausweitung der Rolle der VJTF im Süden – beispielsweise in Libyen – oder in der Türkei ist eine Ausweitung der Betrachtung auf die generelle Einsatzbereitschaft der Allianz notwendig. Sollte die VJTF, und mit ihr die «Enhanced NRF», zum Mittel der Wahl werden, scheint es notwendig, entweder auf die jährliche Rotation oder die Vorauslagerung von Material zu verzichten oder aber nationale Einsatzräume vorzuziehen und somit beispielsweise italienische Verbände für Rumänien, deutsche Einheiten für Estland und amerikanische Truppen für Litauen vorzusehen. Die Klärung dieser Fragen würde den politischen Konsens von Wales

49 Dieser Abschnitt basiert auf Zapfe, Speerspitze.

50 Glatz/Zapfe, NATO-Verteidigungsplanung, 5.

51 NATO Europe, Response Force.

52 Mark Webber / James Sperling / Martin A. Smith, *NATO's Post War Trajectory. Decline or Regeneration?* (Hampshire / New York: Palgrave Macmillan, 2012), 77.

53 Glatz/Zapfe, NATO-Verteidigungsplanung, 5.

jedoch übersteigen und wird frühestens in Warschau möglich sein.

Trotz der ostentativen Solidarität der Allianz werden somit auch weiterhin die östlichen Mitgliedstaaten analog zur Bundesrepublik während des Kalten Krieges darauf drängen, dass ihre Gebiete von verbündeten Streitkräften und «vorne» verteidigt werden sollen. Nur so wäre eine Verteidigung gegen einen russischen Handstreich «aus dem Stand» möglich. Solange dies nicht geschieht, ist die Abschreckung gegen Subversion und Handstreich nicht endgültig glaubhaft, beruht sie doch auf einem Versprechen der Allianz, ohne dass dies am Boden dauerhaft mit militärischen Mitteln hinterlegt wäre.

4.4. Die nukleare Dimension

Seit Ende des Kalten Krieges, nunmehr also seit einem Vierteljahrhundert, ist die Nuklearpolitik der NATO von der Annahme geprägt, dass Kernwaffen für das militärische Dispositiv der Allianz nur von geringer Bedeutung sind. Weitgehend beruhend auf einseitigen Initiativen der USA zu Beginn der 1990er-Jahre wurde die Anzahl der in Europa stationierten US-Atomwaffen entsprechend von mehreren tausend auf vermutlich etwa 180, stationiert in fünf Ländern, reduziert. In der Tat sah sich die NATO bei ihren «Out-of-area» Einsätzen wie etwa in Afghanistan mit Herausforderungen konfrontiert, bei deren Bewältigung Kernwaffen keine Rolle spielten. Zudem basierte die NATO-Nuklearpolitik auf der in der NATO-Russland-Akte formulierten Prämisse, wonach die Allianz und Russland sich nicht als Gegner betrachteten. Das Bündnis versicherte in der NATO-Russland-Akte, nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass zu haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren.⁵⁴

Diese Umstände haben sich fundamental geändert. Das Bündnis muss nunmehr Fragen der territorialen Verteidigungsfähigkeit wieder in den Vordergrund rücken. Dies schliesst auch die Zukunft des NATO-Nukleardispositivs ein. Russland misst seinen Kernwaffen einschliesslich seiner nicht-strategischen nuklearen Fähigkeiten eine wachsende Bedeutung bei. Während russischer Militärmanöver wird immer wieder der Einsatz von Nuklearwaffen geprobt. Sorge bereitet im NATO-Hauptquartier vor allem ein Szenario, in dessen Verlauf Russland nach einem erfolgten (hybriden) Angriff auf Teile oder das gesamte Baltikum das Bündnis von der Nach-

führung konventioneller Streitkräfte durch eine Drohung des Einsatzes nicht-strategischer Kernwaffen abschrecken könnte. Somit wäre die NATO entweder zur Kapitulation oder aber zur Akzeptanz einer nuklearen Eskalation des Konfliktes gezwungen, wobei sie aufgrund ihrer begrenzten atomaren Mittel in Europa wohl nicht die Möglichkeit hätte, diesen Konflikt im Sinne der Eskalationsdominanz ohne Rückgriff auf die strategischen Fähigkeiten der USA zu beenden. Eine solche Androhung der Eskalation auf die strategische Stufe wäre hingegen wegen der dann zu erwartenden Schäden auch in den USA selbst kaum glaubwürdig.⁵⁵

Es gilt jedoch zu beachten, dass die NATO sich keineswegs nur auf die nukleare Abschreckung von Angriffen auf ihre östlich gelegenen Bündnismitglieder konzentrieren kann. Vielmehr sind nukleare Komponenten für die NATO traditionell wie aktuell auch für ihre südlichen Mitglieder, und hier insbesondere für die Türkei, von grosser Bedeutung. Während Griechenland nach Ende des Kalten Krieges die Lagerung amerikanischer Atomwaffen aufgab, befinden sich solche Waffen nach wie vor auf dem türkischen Luftwaffenstützpunkt Incirlik. Zwar sind derzeit weder die dort bereit gehaltenen türkischen Kampffjets noch türkische Piloten für den Einsatz von Kernwaffen im Rahmen der nuklearen Teilhabe der NATO zertifiziert. Jedoch könnte sich dies im Kontext des neu erwachten Interesses Ankaras an diesem Themenkomplex, das wohl auf den Konflikt zwischen der Türkei und Russland zurückgeht, schon bald ändern.

Während noch vor wenigen Jahren insbesondere deutsche Überlegungen, die Stationierung von US-Atomwaffen in Europa in nicht allzu ferner Frist aufzugeben, innerhalb der Allianz für Furore sorgten, besteht nunmehr wohl ein Grundkonsens, diese Stationierungspraxis einschliesslich der nuklearen Teilhabe – also der Fähigkeit der Stationierungsländer, US-Kernwaffen mit eigenen Trägersystemen im Kriegsfall einsetzen zu können – fortzusetzen. Dagegen sind für die kommenden Jahre kontroverse Diskussionen im Hinblick auf die Ausprägung und Gestaltung des nuklearen NATO-Dispositivs zu erwarten. Dabei wird es um Themen wie die Deklarationspraxis, die Alarmierungszeiten und die Übungspraxis, die Modernisierung und Anpassung existierender Waffensysteme bis hin zu der Frage gehen, ob die Allianz das in der NATO-Russland Akte gegebene Versprechen aufgeben und Kernwaffen in neuen Mitgliedstaaten stationieren soll.

Derzeit hebt die NATO – zuletzt verbrieft im Abschlusskommuniqué des Gipfels von 2014 in Wales – hervor, den Einsatz von Kernwaffen nur unter extremen Umständen erwägen zu wollen. Schon beim NATO-Gipfel in

⁵⁴ Vgl. *Grundakte über Gegenseitige Beziehungen, Zusammenarbeit und Sicherheit zwischen der Nordatlantikvertrags-Organisation und der Russischen Föderation*, Paris, 27.05.1997, 7: «Die Mitgliedstaaten der NATO wiederholen, dass sie nicht die Absicht, keine Pläne und auch keinen Anlass haben, nukleare Waffen im Hoheitsgebiet neuer Mitglieder zu stationieren, noch die Notwendigkeit sehen, das Nukleardispositiv oder die Nuklearpolitik der NATO in irgendeinem Punkt zu verändern – und dazu auch in Zukunft keinerlei Notwendigkeit sehen.»

⁵⁵ Vgl. Brad Roberts, *The Case for U.S. Nuclear Weapons in the 21st Century*, (Stanford: Stanford Security Studies, 2016), 106ff; Paul Bernstein, «The Emerging Nuclear Landscape», in: Jeffrey A. Larsen / Kerry Kartchner (Hrsg.) *On Limited Nuclear War* (Stanford: Stanford Security Studies, 2015), 109–110.

Warschau im Juli 2016 könnte diese Formulierung dahingehend geändert werden, dass Atomwaffen für die NATO wieder eine starke Bedeutung für die Abschreckung zugewiesen werden. Allerdings steht die NATO-Deklaratorik in enger Beziehung zu derjenigen der USA. Diese dürfte erst im Zuge der «Nuclear Posture Review» der im Januar 2017 ins Amt kommenden neuen Regierung geändert werden.⁵⁶

Derzeit wird die Alarmierungszeit der für den nuklearen Einsatz in Europa vorgesehenen Flugzeuge auf mehrere Wochen geschätzt. Durch angepasste Bereitschaftsgrade, die allerdings Geld kosten würden, könnte diese von den entsprechenden Mitgliedstaaten verkürzt werden. Auch die Übungspraxis dürfte sich künftig ändern. Für die SNOWCAT-Manöver, in denen der Einsatz von Atomwaffen geprobt wird, interessiert sich eine wachsende Zahl von NATO-Mitgliedern, darunter auch neue Bündnispartner. Polen beispielsweise nahm erstmals 2014 an einem solchen Manöver teil. Zum Einsatz kommen in diesen Manövern nicht nur die für den Kernwaffeneinsatz vorgesehenen Flugzeuge, sondern auch nicht-nukleare Unterstützungskräfte wie Begleitschutz und Luftbetankung. Auch die Frequenz dieser Manöver dürfte erhöht werden. Schliesslich wird die NATO – einem britischen Vorschlag folgend – vermutlich künftig vermehrt den Übergang von der konventionellen zur nuklearen Kriegführung üben.⁵⁷

Anpassungsbedarf gibt es auch bei der militärischen Ausrüstung. Die für den Einsatz in Europa vorgesehene amerikanische atomare Freifallbombe B-61 wird derzeit einem Programm zur Laufzeitverlängerung unterzogen. Neben Verbesserungen im Bereich der Sicherheit vor unautorisiertem Gebrauch und anderen Anpassungen des Sprengkopfes werden alle bisher verwendeten B61-Untertypen nun zum einzigen Typ B61-12 zusammengeführt. Bei der B61-12 wird die Sprengkraft variabel regelbar sein. Zudem soll die B61-12 mit einer lenkbaren Schwanzflosse ausgestattet werden. Sie soll die Zielgenauigkeit erhöhen und dem Piloten das die Bombe abwerfenden Flugzeuges die Möglichkeit bieten, sich schneller aus der Gefahrenzone über dem Abwurfort zu entfernen. Bei den derzeit im Einsatz in Europa befindlichen F-15Es, F-16s und Tornado-Kampfflugzeugen wäre eine Integration der neuen Fähigkeiten Berichten zufolge womöglich nicht uneingeschränkt möglich. Lediglich die in einigen an der nuklearen Teilhabe beteiligten NATO-Staaten für die Anschaffung vorgesehene F-35A könnte diese neuen Fähigkeiten demnach uneingeschränkt nutzen, ebenso wie auch der schon im Einsatz befindliche strategische B-2-Bomber der US-Luftwaffe. Der Produktionsbeginn der

B61-12 wird für das Jahr 2020 erwartet, die erste Stationierung wird frühestens im Jahr 2024 in Europa erfolgen.⁵⁸

Die USA werden für die Modernisierung ihrer gesamten nuklearen Streitmacht in den kommenden Jahren grössere Summen ausgeben, Schätzungen gehen bis ins Jahr 2035 von jährlich 18 Milliarden Dollar aus. Die Ausgaben für Kernwaffen werden weiterhin nur einen kleinen Teil des gesamten amerikanischen Verteidigungshaushaltes ausmachen, und die B61-12 stellt wiederum nur einen Teil der Ausgaben für Atomwaffen dar; zudem ist sie auch für strategische US-Träger vorgesehen. Dennoch ist nicht auszuschliessen, dass das B61-12-Laufzeitverlängerungsprogramm in den Strudel erneuter Debatten über die Lastenteilung zwischen den USA einerseits und ihren europäischen Bündnispartnern andererseits gerät.⁵⁹

Diese Frage dürfte auch bei der erforderlichen Modernisierung der Trägersysteme eine Rolle spielen. Schlüsselland in dieser Hinsicht ist Deutschland. Als einziges NATO-Land mit nuklearer Teilhabe setzt es ausschliesslich Tornado-Flugzeuge für nukleare Aufgaben ein und hat bislang nicht die Anschaffung eines Nachfolgemodells vorgesehen. Der Eurofighter, der ebenfalls in der deutschen Luftwaffe geflogen wird, ist nicht für nukleare Aufgaben lizenziert, und es sieht derzeit auch nicht danach aus, dass dies je geschehen wird. Derzeit werden Elektronik und Software der Tornados modernisiert, und ihre Lebensdauer soll bis zum Jahr 2030 verlängert werden.⁶⁰ Gleichzeitig werden weitere Möglichkeiten der Ausdehnung der Nutzungszeit geprüft. Für 2018 wird eine Entscheidung erwartet, ob Deutschland ein neues System anschafft oder (mit Partnern) selbst entwickelt. Sollte sich dies als unmöglich erweisen, hätte Deutschland irgendwann in den kommenden Jahren nicht mehr die Möglichkeit, sich an der nuklearen Teilhabe zu beteiligen, was sicherlich auch Auswirkungen auf die geplanten Anschaffungen von F-35A-Flugzeugen für nukleare Aufgaben seitens anderer NATO-Partner hätte.

Offenkundig wollen einige NATO-Staaten, allen voran Polen, lieber heute als morgen amerikanische Kernwaffen auf ihren Territorien aufnehmen. Ausser der Konflikt mit Russland würde sich zuspitzen, dürfte das Bündnis diesen Schritt in den kommenden Jahren wohl aber nicht gehen. Er käme einer endgültigen Aufgabe der NATO-Russland-Akte gleich. Derzeit sind viele «alte» Bündnismitglieder, allen voran Deutschland, gegen eine solche Vorausstationierung, da sie fürchten, dies hätte den vollständigen Bruch mit Moskau zur Folge.

⁵⁶ Vgl. Oliver Meier, «Deutschland und die nukleare Abschreckung», in: *SWP-Aktuell* 97 (2015).

⁵⁷ Vgl. Karl-Heinz Kamp, «Die Agenda des NATO-Gipfels von Warschau, Bundesakademie für Sicherheitspolitik», in: *Arbeitspapier Sicherheitspolitik* Nr. 9 (2015).

⁵⁸ Vgl. Anna Peczel, «The Modernization of the B61 Gravity Bombs and the Problem of Misconceptions», in: *Center for Strategic and Defense Studies Analyses* 15 (2015).

⁵⁹ Vgl. «Statement of Robert Work, Deputy Secretary of Defense and Admiral James Winnefeld, Vice Chairman of the Joint Chiefs of Staff, before the House Committee on Armed Services», 25.06.2015.

⁶⁰ Vgl. Werner Sonne, «Die Rückkehr der Atombombe», in: *Cicero* Nr. 11 (2015), 40–43.

Inwiefern sich für die NATO künftig neue Möglichkeiten der Stationierung nuklearer (ballistischer) Systeme mit längeren Reichweiten ergeben, muss derzeit offen bleiben. Derzeit verbietet der INF-Vertrag solche Systeme mit einer Reichweite zwischen 500 und 5500 km. Zwar werfen sich die USA und Russland gegenseitig Verstösse gegen dieses Abkommen vor, sind derzeit aber noch nicht bereit, es aufzugeben.⁶¹

Schliesslich könnte die Raketenabwehr für die NATO eine neue Bedeutung bekommen. Derzeit richten sich entsprechende Bemühungen nicht gegen Russland, zumal es gegen dessen grosses Nukleararsenal keine effektive Verteidigung geben kann. Offenbar gibt es innerhalb des Bündnisses jedoch erste Ansätze einer Debatte mit dem Ziel, Raketenabwehr künftig Aufgaben im Rahmen möglicher begrenzter Konflikte mit Russland zuzuweisen. Ziel wäre es, für die Nachführung konventioneller Kräfte wichtige Knotenpunkte wie Flughäfen oder Häfen gegen Raketenbeschuss zu schützen. Ferner könnten russische Erpressungsversuche mit dem Einsatz nicht-strategischer Kernwaffen, etwa in einem «Baltikum-Szenario», konterkariert werden.⁶²

5. Annäherung Schwedens und Finnlands an die NATO

Der Brennpunkt der militärischen Planung der NATO mit Blick auf Russland – das exponierte Baltikum – führt auch zu einer Annäherung der Allianz an die beiden nordischen Nicht-NATO-Mitglieder Schweden und Finnland. Für die Allianz wären beide Staaten wesentlicher Bestandteil jedes Szenarios im Baltikum, und für diese wiederum wächst angesichts der russischen Aggression die Sorge um die eigene Sicherheit.

Für die NATO ist die Annäherung an Finnland und Schweden schon durch die Geographie diktiert. Die baltischen Staaten sind faktisch eine Enklave der Allianz zwischen russischem Staatsgebiet (bzw. russischen militärischen Fähigkeiten auf weissrussischem Gebiet). Es wäre Russland wohl mit relativ geringem Aufwand möglich, die Land-, und wohl auch die Luft- und Seeverbindungen der Allianz ins Baltikum zu kappen.⁶³ Anders sähe dies aus, könnte das Bündnis auf zumindest passive Hilfe aus Finnland und Schweden bauen: Die Distanz zwischen der

lettischen Hauptstadt Tallinn und Helsinki beträgt lediglich rund 80 km; und die Kontrolle über die Ostsee wäre deutlich leichter zu erlangen, wenn zwei weitere wichtige Anrainerstaaten die NATO unterstützten. Die Allianz benötigt daher in den meisten Szenarien die Unterstützung beider Staaten.

Zugleich stellen die Ereignisse auf der Krim und in der Ostukraine auch für die nordische Sicherheit eine Zäsur dar. Mit Russland hat erstmals seit 1945 ein Staat, der an Finnland und Norwegen grenzt, einen Teil eines seiner Nachbarländer mit militärischen Mitteln eingenommen. Dies liess die Regierungen in Skandinavien ihre Sicherheitspolitik überdenken. Obwohl Schweden, Finnland, Norwegen und Dänemark längerfristig an guten Beziehungen zu Russland interessiert sind, verurteilten sie alle die russische Aggression und beteiligten sich an den westlichen Gegenmassnahmen. Ein Nichtstun hätte eine stillschweigende Akzeptanz des russischen Völkerrechtsbruchs signalisiert.⁶⁴

Schweden und Finnland sind seit einigen Jahren auch verstärkt militärischen Provokationen von Russland ausgesetzt. Immer wieder verletzten russische Bomber den Luftraum über Schweden und Finnland und testen die Reaktionszeit der entsprechenden Luftwaffen sowie der NATO-Luftraumüberwachung. Russische U-Boote provozierten beinahe einen militärischen Konflikt mit der schwedischen Marine, als diese grünes Licht erhielt, vermutete russische U-Boote mit Waffengewalt zum Auftauchen zu zwingen. Die zehntägige schwedische Jagd nach russischen U-Booten verlief aber ohne Ergebnis.

Trotz kultureller, historischer und klimatischer Gemeinsamkeiten und einer gemeinsamen nordischen Identität unterscheiden sich die sicherheitspolitischen Ansätze der nordischen Staaten stark. Norwegen und Dänemark sind NATO-Mitglieder; Schweden, Finnland und Dänemark sind EU-Mitglieder; einzig Dänemark ist somit Mitglied beider Verbünde. Die Ukraine-Krise führte dazu, dass Schweden und Finnland (seit 1994 Teilnehmer der Partnerschaft für den Frieden) sich der NATO weiter angenähert haben. Eine gemeinsame nordische Verteidigungspolitik wurde bereits 2009 im Nachgang des Georgien-Kriegs mit der Gründung der *Nordic Defence Cooperation* (NORDEFCO) anvisiert, doch der Fokus dieser informellen Institution lag im wirtschaftlichen Bereich und zielte darauf ab, vor allem im Rüstungsbereich Synergien zu schaffen.⁶⁵

Am stärksten verändert haben der Georgien-Krieg und die Ukraine-Krise die schwedische Verteidigungspolitik. Die russische Annexion der Krim befeuerte die innenpolitische Debatte über die Fähigkeiten der schwedischen Armee und die militärische Präsenz auf Gotland

61 Vgl. Stefan C. P. Hinz, «The Crisis of the Intermediate-range Nuclear Forces Treaty in the Global Context», in: *Geneva Papers* Nr. 16 (2015).

62 Vgl. Oliver Thränert, «Missile Defence: A Valuable Tool to Defend against Current Threats», in: *The European Security and Defence Union* Nr. 2 (2015), 17.

63 Vgl. Glatz/Zapfe, *Nato-Verteidigungsplanung*, 5.

64 Jannicke Fiskvik, «Nordische Sicherheit: Eine Annäherung an die NATO», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 189 (2016).

65 Tuomas Forsberg, «The Rise of Nordic Defense Cooperation: A Return to Regionalism?», in: *International Affairs* 89, Nr. 5 (2013), 1161–81.

– einer strategisch wichtigen Ostseeinsel, deren Verteidigung im 21. Jahrhundert aufgrund von Sparmassnahmen praktisch aufgegeben wurde. Ein mögliches Baltikum-Szenario beschäftigt die schwedischen Militärplaner derzeit stark und Schweden ist sich der westlichen Schwäche im Ostseeraum bewusst. Im Weissbuch 2009, das aufgrund des Georgien-Krieges ein Jahr später als ursprünglich geplant erschienen war, hatte Schweden geglaubt, die expansionistische Strategie Russlands würde sich auf den Kaukasus beschränken und der Ostseeraum wäre davon nicht betroffen. Nach der Krim-Annexion hat Schweden diese Analyse revidiert und seine militärischen Aktivitäten in der Partnerschaft mit der NATO nochmals massiv verstärkt. Seit 2013 nimmt das Land als Partner an der *NATO Response Force* (NRF) teil. 2014 unterzeichnete Stockholm mit der NATO ein Gaststaatabkommen, um im Krisenfall die Militärkooperation mit der Allianz zu erleichtern.

Die Transformation der schwedischen Streitkräfte, die zuvor ganz auf globale Krisenmanagement-Einsätze ausgerichtet worden waren, hatte die territoriale Verteidigung geschwächt. Mit der «Defence Bill» von 2015 wurde nun die nationale Verteidigung Schwedens wieder als Hauptaufgabe definiert, und ein russischer Angriff soll abgeschreckt werden können. Allerdings soll dies nicht alleine geschehen, sondern im transatlantisch-europäischen Rahmen als EU-Mitglied und NATO-Partner. Man zählt dabei weiterhin auf die Solidaritätsklausel im Lissabonner EU-Vertrag. Laufende schwedische Rüstungsprojekte umfassen Offroad-Fahrzeuge, Schützenpanzer, Visby-Kampfschiffe und Lebenszeitverlängerungen der HMS-U-Boote. Die Luftwaffe hat JAS-39-C/D-Kampffjets sowie 14 Transporthubschrauber des Typs NH-90 erhalten. Ein strategisches Transportflugzeug wurde bestellt. Im Juni 2015 genehmigte das Parlament Extragelder im Umfang von 10,2 Milliarden Kronen, umgerechnet 1,2 Milliarden Franken, für Verteidigungsausgaben. Derzeit wird auch darüber diskutiert, ob die eben erst abgeschaffte Wehrpflicht wieder eingeführt werden soll.⁶⁶

Finnland hatte den allgemeinen Trend zur Professionalisierung der Streitkräfte hin zu globalen Stabilisierungseinsätzen weniger radikal mitgemacht als Schweden und sowohl an der Milizarmee als auch am Auftrag Territorialverteidigung festgehalten. Faktoren wie die geringere Bevölkerungszahl im Vergleich zu Schweden, die lange gemeinsame Grenze mit Russland und die Erfahrung einer sowjetischen Invasion über dieselbe im Zweiten Weltkrieg dürften eine Rolle gespielt haben. Der Schock durch die Ukraine-Krise hatte deshalb weniger grosse Implikationen als in Schweden, aber dennoch

macht sich Finnland derzeit Gedanken, wie die Alarmbereitschaft verbessert und Reaktionszeiten verkürzt werden können, um einem hybriden Angriff wie auf der Krim Paroli bieten zu können. Finnland wird 2016 nicht nur ein neues Verteidigungs-Weissbuch veröffentlichen, welches die aktuelle Strategie von 2012 ans neue geopolitische Umfeld anpassen wird; parallel dazu hat das finnische Aussenministerium auch eine neue Studie über Vor- und Nachteile einer vollen NATO-Mitgliedschaft erstellen lassen.⁶⁷ Bereits in der Strategie 2012 hatte Finnland trotz Beharren auf dem Prinzip der Allianzfreiheit und einer glaubhaften eigenständigen Verteidigungspolitik offen anerkannt, dass eine komplett unabhängige nationale Verteidigung nicht länger möglich sei.⁶⁸ Das parlamentarische Verteidigungskomitee forderte im Oktober 2014, das finnische Verteidigungsbudget von derzeit unter 1,5 Prozent des BIP bis 2020 um 150 Millionen Euro aufzustocken.⁶⁹ Im Bereich von Rüstungsbeschaffungen haben aus Holland erworbene Panzer Leopard 2A6 sowie amerikanische Stinger-Boden-Luft-Raketen und die Beschaffung von sieben Kriegsschiffen (Squadron 2020-Projekt) Priorität. Nach einer Modernisierung der F-18/A-Hornet-Flotte, bei der die in den 1990er-Jahren erworbenen Kampffjets Luft-Boden-Kapazität erhielten, soll im Jahr 2019 der Entscheid für neue Kampffjets gefällt werden.⁷⁰

Finnland und Schweden nehmen auch regelmässig an internationalen Militärübungen teil, darunter am norwegisch geführten Manöver «Cold Response» (März 2014), im August/September 2014 an der Übung «Exercise Northern Coast 2014» mit 3200 Teilnehmern aus 13 Ländern sowie am NATO-Manöver «BALTOPS» in der Ostsee (Juni 2015). Schweden hatte bereits im Jahr 2011 mit der Teilnahme an einem Artikel-5-Manöver ein fundamentales Tabu neutraler Staaten gebrochen. Beide Länder nehmen heute selbstverständlich an Übungen der NATO teil, die im Ostseeraum kollektive Bündnisverteidigung trainieren. Damit sind Finnland und Schweden im alt-neuen Kerngeschäft der Militärallianz de facto aktiver als so manche NATO-Mitglieder, trotz rhetorisch nach wie vor hochgehaltener Allianzfreiheit. Insbesondere manifestiert sich dies an den 2014 abgeschlossenen Gaststaatabkommen mit der NATO sowie der Einsitznahme in den exklusiven Fünfer-Club des «Enhanced Opportunity Pro-

66 Fiskvik, Nordische Sicherheit; Christian Nünlist, «Schweden ringt um seine Verteidigungspolitik», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 138 (2013); Swedish Ministry of Defence, *Försvarspolitik inriktning – Sveriges försvar 2016–2020 [Defence political direction – Sweden's defence 2016–2020]*, 23.04.2015, <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2015/04/prop.-201415109>.

67 Ministry of Foreign Affairs of Finland, *The Effects of Finland's Possible NATO Membership: An Assessment* (Helsinki: Ministry of Foreign Affairs, 2016).

68 Fiskvik, Nordische Sicherheit; Anna Locher, «Finnland: Krisenmanagement und Territorialverteidigung», in: *CSS-Analysen zur Sicherheitspolitik* Nr. 68 (2010); vgl. auch Claudia Major / Alicia von Voss, «Nordic-Baltic Security, Germany and NATO», in: *SWP Comments* 13 (2016).

69 Annakaisa Suni, «Försvaret behöver mångmiljardsatsningar», in: *Hufvudstadsbladet* (02.04.2014), <http://hbl.fi/nyheter/2014-10-02/663186/forsvaret-behoover-mangmiljardsatsningar>.

70 Finnish Defence Forces, *Annual Report 2014* (Helsinki: Defence Command Public Information Division, 2015); «Haglund: Nya stridsflyg behövs för trovärdigt försvar», in: *Hufvudstadsbladet* (25.10.2014), <http://hbl.fi/nyheter/2014-10-25/672911/haglund-nya-stridsflyg-behovs-trovardigt-forsvar>.

gram» (EOP; neben Georgien, Jordanien und Australien), also den Partnern, mit denen die NATO die militärische Kooperation seit 2014 intensivierte.⁷¹

Ausblick auf Warschau

Knapp zwei Jahre nach dem Gipfel in Wales vom September 2014 wird der Warschauer NATO-Gipfel im Juli 2016 die damals eingeleiteten politischen und militärischen Rückversicherungsversuche der atlantischen Allianz bestätigen und weiterentwickeln. Am Ende wird wohl ein Kompromiss stehen, der noch im Rahmen der NATO-Russland-Akte bleibt und dennoch eine durchgehende Präsenz von NATO-Verbänden gewährleisten soll. Noch überwiegt in der Allianz die Hoffnung, dass sich in den nächsten Jahren das Verhältnis zu Russland wieder grundlegend verbessern könnte, und noch weigern sich viele NATO-Staaten, durch die Schaffung von ausgebauter militärischer Infrastruktur der heutigen Konfliktrealität Dauer beizumessen. Ob dies durchzuhalten ist, werden erst die nächsten Jahre zeigen.

Darüber hinaus drängt die Südflanke der NATO mit Macht auf die politische Agenda der Allianz. Die Jahre 2015 und 2016 wurden bisher auch und gerade durch die Flüchtlingskrise und die dschihadistischen Terroranschläge in Paris und Brüssel geprägt – sie wird demnach in Warschau mehr Aufmerksamkeit der Staats- und Regierungschefs der NATO-Mitglieder erhalten als 2014.⁷² Dies gilt umso mehr, als Putins militärisches Eingreifen in Syrien und die Schwächung von NATO und EU durch die Flüchtlingskrise deutlich gemacht haben, dass sich die Herausforderungen an der Ost- und Südflanke der NATO nicht künstlich trennen lassen. Die NATO steht somit vor wichtigen Entscheidungen.

Rüstungskontrolle als Ausweg?

Die konventionelle Rüstungskontrolle in Europa steckt nach wie vor in der Krise. Die Ukraine-Krise hat dem Thema jedoch neue Relevanz verschafft. Konventionelle Kapazitäten genießen wieder mehr Aufmerksamkeit, und die zwischenstaatliche Eskalationsgefahr ist gestiegen. Man spürt zudem das Fehlen einst vorhandener Instrumente zur Sicherheits- und Vertrauensbildung.

Fortschritte im Rüstungskontrollbereich sind trotzdem vorläufig nicht zu erwarten. Den für die Rüstungskontrolle in Europa entscheidenden Akteuren, den USA und Russland, fehlt momentan der Wille zu intensivem Engagement. Das wichtigste Rüstungskontrollabkommen in Europa, der KSE-Vertrag über die Stationierung schwerer Waffensysteme in Europa, ist spätestens seit dem de facto-Austritt Russlands im März 2015 tot. Viele europäische Staaten wollen zwar einen Ersatz für den Vertrag schaffen. Es fehlt jedoch an politischem Willen, Kompromissbereitschaft und Einigkeit über den künftigen Ausarbeitungsprozess. Diskussionen über das Schliessen der Lücke des KSE-Vertrags sind zudem erst nach der nachhaltigen Stabilisierung der Lage in der Ukraine zu erwarten. Bis dahin wird der Fokus auf der Aktualisierung der bestehenden Rüstungskontrollelemente, insbesondere des Wiener Dokuments und des Vertrags über den offenen Himmel, liegen. Diese Instrumente alleine können jedoch nie eine zum KSE-Vertrag vergleichbare Transparenz schaffen, und leiden überdies selber unter blockierten Verhandlungen.

Sollte es dereinst zu Verhandlungen über eine Nachfolge für den KSE-Vertrag kommen, sind bereits jetzt grundlegende Probleme auszumachen: Wie soll mit Territorien mit umstrittener Hoheit, nicht-staatlichen Akteuren, neuen Waffensystemen, den bislang unberücksichtigten Seestreitkräften oder taktischen Nuklearwaffen umgegangen werden? Die Verknüpfung der konventionellen Rüstungsfragen mit Nuklearregimen und anderen Politikfeldern wird zudem Verhandlungserfolge erschweren. Von der konventionellen Rüstungskontrolle sind darum vorerst keine Impulse für die Entspannung des Verhältnisses zwischen Ost und West zu erwarten.

⁷¹ Christian Nünlist, «20 Jahre Partnerschaft für den Frieden: Die Schweiz und die Gruppe der WEP-5», in: *Bulletin zur schweizerischen Sicherheitspolitik* (2015), 19–40. Vgl. auch Markus Kaim, «Die Neuordnung der NATO-Partnerschaftsbeziehungen», in: *SWP-Studie* (2016), S. 19.

⁷² Vgl. Michal Baranowski / Bruno Lete, «NATO in a World of Disorder: Making the Alliance Ready for Warsaw», in: *GMF Report* (März 2016), 5.



Das **Center for Security Studies (CSS) der ETH Zürich** ist ein Kompetenzzentrum für schweizerische und internationale Sicherheitspolitik. Es bietet sicherheitspolitische Expertise in Forschung, Lehre und Beratung. Das CSS fördert das Verständnis für sicherheitspolitische Herausforderungen. Es arbeitet unabhängig, praxisrelevant und wissenschaftlich fundiert.